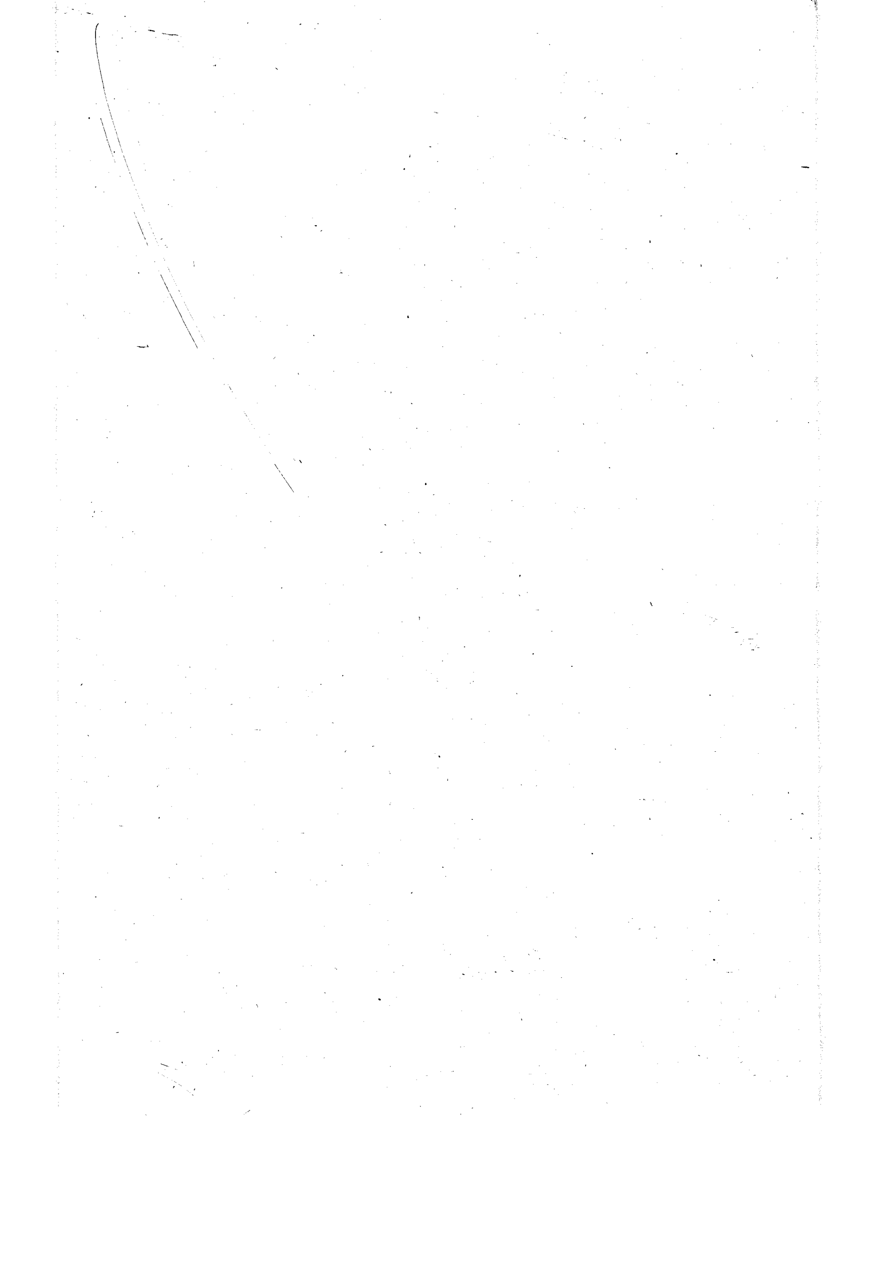
الادارة العامة

دكتور على السلمى
استاذ الادارة بجامعة القاهرة

الناشر
مكتبة غريب
١ ، ٣ شارع كامل صدقى (الفجالة)
تليفون : ٩٠٢١٠٧

بسم الله الرحمن الرحيم

قل رب زدني علما



مقدمة :

ان الادارة هى الوظيفة الاجتماعية ذات التأثير على حركة المجتمع فى مجالات الاقتصاد والانتاج والسياسة والثقافة وشئون الرفاهية العامة . والادارة الحديثة هى عماد التقدم الاقتصادى والاجتماعى والحضارى فى عالمنا المعاصر . ولم يعد العقل الانسانى فى عالم اليوم يقبل الجدل أو النقاش حول ماهية الادارة وأهميتها وضرورة الأخذ بمفاهيمها وأساليبها المتطورة كأسلوب لتنظيم الأنشطة الانسانية فى مختلف مجالات الحياة . كذلك لم يعد هناك خلاف بين القائمين على أمور الاقتصاد والانتاج والخدمات فى عالمنا المعاصر على ضرورة توفير القدر الأكبر من الحرية والمرونة للادارة وتأمين استقرارها وصولا الى تهيئة المناخ الأمثل المساعد على اتخاذ أنسب القرارات ، ورسم السياسات المثلى ، واعداد الخطط والبرامج الهادفة جميعها الى تحقيق الأهداف الانسانية والاجتماعية المنشودة . كذلك أسهمت البحوث والعلوم الادارية الحديثة فى توفير كثير من المفاهيم والأساليب المتطورة المعاونة فى ترشيد العمل الادارى وتحسين كفاءته .

ولكن من ناحية أخرى ، يلاحظ فى كثير من المنظمات الحديثة أن ادارتها تفشل فى تحقيق الغايات المستهدفة وتقصر عن الوصول الى الأهداف المنشودة ، وذلك بالرغم من توفر الامكانيات والموارد المادية والبشرية ، وبالرغم من الدعم والتأييد الذين تحصل عليهما الادارة من المجتمع الحديث . وتتضح هذه الظاهرة بشكل قاطع فى مجموعة الدول التى اصطلح على تسميتها بالدول النامية - ومعظم بلادنا العربية تقع فى هذه المجموعة وان كانت بدرجات مختلفة - ، ففى تلك الدول النامية تتعدد مظاهر الفشل الادارى أو فلنقل التخلف الادارى ، تارة تبدو فى صورة تخلف فى الانتاج كما وكيفا ، وتارة ثانية تتضح فى صورة تخلف الخدمات الجماهيرية وارتفاع تكلفتها الاجتماعية ، وتارة ثالثة تتبدى فى صورة تعقد فى الاجراءات وتجمد فى النظم والسياسات أو قد تتبلور فى قرارات متناقضة متعارضة ، أو خطط غير مدروسة ولا واضحة . والصورة العامة للادارة فى تلك الدول هى اذن مزيج من الاسراف فى تبديد الثروات والموارد النادرة والعجز عن تحقيق الأهداف الاجتماعية المقررة فى حدود التكلفة الاقتصادية المعقولة ، وتعم هذه الصورة كثير من مرافق

وأجهزة الانتاج والخدمات يتساوى فى ذلك الحكومى والعام منها أو الخاص .

من أجل ذلك أصبحت القضية الأولى فى تلك الدول هى قضية الفعالية الادارية . ان المطلب الأساسى الآن هو زيادة الفعالية الادارية على جميع المستويات ، سواء فى أجهزة الحكم والادارة السياسية ، أو فى منظمات الانتاج والخدمات .

ونقصد بالفعالية الادارية القدرة على أداء الاعمال الصحيحة والتوصل الى تحقيق النتائج المطلوبة فى حدود التكلفة المناسبة .

ان المنطق الأساسى فى قضية الفعالية الادارية يتمثل فى عدة مفاهيم واضحة هى :

- ان العمل الادارى نشاط هادف بالدرجة الأولى يرمى الى تحقيق نتائج اقتصادية أو اجتماعية ، أو سياسية ، أو ثقافية يرغبها المجتمع أو بعض فئاته .
- ان التنظيمات والأساليب والاجراءات الادارية ليست أهدافا فى حد ذاتها ، ولكنها وفى الأساس وسائل معاونة فى الوصول الى الأهداف السابق تحديدها بمعرفة المجتمع أو ممثليه .
- أن المعيار الحقيقى للحكم على كفاءة الادارة ونجاحها هو قدرتها على الانجاز وتحقيق النتائج المستهدفة فى حدود التكلفة المقدرة والمقبولة اجتماعيا .
- ان الشكل لا يهم كثيرا فى الادارة ، بل ان المضمون هو الذى يحتل كل الأهمية ، ومن ثم يجب أن تنصرف اليه كل الجهود من أجل تحديده بدقة ، وتطويره ، وتأكيد تحققه .

وتتوقف الفعالية الادارية على عوامل متعددة يلعب كل منها دوراً يختلف فى أهميته وتأثيره على المستوى العام للفعالية . ومن بين تلك العوامل : المعرفة والادراك الصحيح لمفاهيم وأساليب الادارة العلمية الحديثة ، المناخ الاقتصادى والاجتماعى والسياسى السائد فى المجتمع ، أنواع وكميات الموارد المادية والبشرية المتاحة . ولكنه وبرغم ادراكنا للأهمية القصوى للعوامل السابقة ، الا أننا نميل الى تأكيد أهمية عامل يلعب فى رأينا أهم الادوار جميعا ويؤثر على الفعالية الادارية تأثيراً مباشراً ، وذلك العامل هو . . . . المدير ذاته . ان المدير هو ذلك العنصر الحيوى القادر على قيادة العمل الادارى وتوجيه الأنشطة الادارية جميعا اما نحو الانجاز والنجاح ، أو نحو الفشل والدمار . ان الاجماع اليوم بين مفكرى

الادارة وممارسيها ينعقد على اعتبار المدير بمثابة القائد الذى يتحمل مسئولية رسم الاستراتيجيات والسياسات ووضع الخطط واتخاذ القرارات الكفيلة بالوصول الى أهداف ونتائج محددة مستعينا فى ذلك بكل الموارد والطاقات التى تتاح له والتى يمكنه تطويرها وتنميتها والعمل على تعظيم العائد منها .

والسؤال الجوهرى الآن ، من هو المدير الفعال ؟ هل هو المدير الذكى ؟ هل هو المدير صاحب الخبرة العملية العريضة ؟ هل هو المدير صاحب المعرفة العلمية المتعمقة ؟ هل هو المدير صاحب الشخصية المسيطرة ؟ لا شك أن هناك ارتباط بين كل تلك الصفات السابقة وبين العمل الادارى الناجح ، ولكن ما نعتقده أن مجرد توافر تلك الصفات وغيرها ليس شرطا ضروريا للفعالية الادارية . اننا نذهب الى القول بأن الفعالية الادارية هى التى تستثمر تلك الصفات والقدرات فى المدير وتصل منها الى النتائج والمنجزات .

وتتبدى قضية الفعالية الادارية ومشكلاتها فى مصر ـ شأنها فى ذلك شأن الدول النامية جميعا ـ بوضوح كامل فى نظم وأساليب الادارة العامة سواء كانت فى أجهزة الحكومة المركزية ووحداتها المختلفة ، أو القطاع العام أو وحدات الحكم المحلى . ذلك أن مفهوم الادارة العامة الآن أو ما يطلق عليه Public Management أصبح يشير الى وظيفة الادارة المسئولة عن توجيه الأنشطة واستثمار الموارد فى مختلف مجالات الحياة تحقيقا لأهداف قومية عامة ، وفى اطار سياسات وقواعد قومية عامة ، أى أن الادارة العامة لم تعد كما كانت فى الماضى تعبير عن الادارة الحكومية التقليدية ، بل امتدت لتشمل أبعاداً جديدة تعكس الاهتمامات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة الحديثة .

وفى تعبير آخر ، فان الادارة العامة فى عصرنا الحديث تشير بدرجة كبيرة الى ما تتصل به عمليات « ادارة التنمية » أو Development Administration فقد انتهى الانفصال التقليدى بين الادارة فى أجهزة الحكومة والتى كانت تعنى عادة بالأمور السياسية مثل الأمن والدفاع والشئون الخارجية من جانب ، وبين ادارة الأعمال فى وحدات الانتاج والخدمات . ان الادارة العامة كما نتناولها فى هذا الكتاب هى تعبير شامل متكامل يمثل الدور الادارى والوظيفة القيادية فى مواقع العمل العام التى تخضع للتوجيه القومى وتسعى الى تحقيق أهداف عامة تتصف بالشمول والعمومية . إذن للادارة العامة صفات أساسية هى :

ـ **الشمول** : فالادارة العامة شاملة بمعنى تغطيتها لكافة المجالات المسئولة عنها الدولة

العصرية . وبالنسبة للتنظيم الواحد ، فان الادارة العامة تنطبق على كل أجزائه وتشمل كافة مراحل العمل به وليس جانبا منها فحسب .

- **التكامل** : ان الادارة العامة هى نظام متكامل يقوم على تحقيق أهداف محددة ، ويتولى كل جزء من التنظيم الادارى مهام محددة متخصصة ولكن جميع الاجزاء يجب أن تعمل فى تكامل وتناسق حتى تتحقق التنمية المستهدفة .

- **المستقبلية** : ان الادارة العامة تعمل للمستقبل ، هى تنظر للماضى لتأخذ العبر والدروس ولكنها تنظر للمستقبل لتحديد الأمانى والأهداف والتطلعات . وأعمال الادارة العامة تتضح نتائجها دائما فى فترة مستقبلية ، لذلك فالتنبؤ بالمستقبل والتخطيط له من واجبات الادارة الأساسية .

- **الانفتاح** : فالادارة العامة نظام منفتح على البيئة التى تعمل فيها ، ويؤثر فيها ويتأثر بها فى تفاعل مستمر أى أن هناك رابطة عضوية بين الادارة العامة كنظام اجتماعى ، وبين النظام الاجتماعى الأكبر وهو المجتمع Society ومكوناته المتداخلة والمتشابكة .

ويمثل هذا الكتاب محاولة لدراسة الادارة العامة فى مصر استناداً الى هذا المنطق الشامل والمتكامل وسيتعرض الكتاب فى أجزاءه المختلفة الى تحليل للوظيفة الادارية باعتبارها ظاهرة تحتاج الى فهم وتعمق مع تناول الأبعاد الفكرية التى تقوم عليها . كما يتناول الكتاب بالتحليل الأسس النظرية لفكرة التنظيم التى تعتبر عماداً قامت عليه تطبيقات الادارة العامة . ثم تتجه الدراسة الى تحليل هيكل الادارة العامة فى مصر سواء بتطبيقاتها فى الجهاز الحكومى بالدولة ، أو فى القطاع العام أو وحدات الحكم المحلى . وفى جميع الموضوعات يستهدف الكتاب عرض الواقع القائم مع طرح مقترحات وتصورات للتطوير والاصلاح .

والله نسأل أن يوفقنا الى ما فيه الخير لبلدنا ونسأله سبحانه وتعالى أن يهدينا سواء السبيل .

أ . د . على السلمى

مقدمة الطبعة الثانية :

منذ ظهور الطبعة الأولى لهذا الكتاب حدثت متغيرات رئيسية أصابت الإدارة العامة فى مصر بالكثير من التعديلات لعل أبرزها ما طرأ على تنظيم القطاع العام من تغيير إثر صدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بانشاء هيئات القطاع العام وما ترتب عليه من الغاء المجالس القطاعية وتكوين الهيئات الجديدة . كذلك فقد حدثت تغييرات فى هيكل التنظيم الحكومى وإن لم تكن بنفس الوضوح ولعل أهمها الغاء وزارة الدولة لشئون الاستثمار والتعاون الدولى وتوزيع اختصاصاتها بين وزارتى الاقتصاد والتخطيط .

ولعل أهم ما يمكن رصده من مؤثرات لها وقعها على أداء الإدارة العامة فى مصر هى تلك القناعة العامة بضرورة التحول إلى أوضاع إدارية أفضل توفر فرصا أوسع لتحقيق أهداف الانفتاح الانتاجى .

وقد حاولنا فى هذه الطبعة توضيح آثار تلك المتغيرات فى مواقعها ، ونأمل أن تحقق الإفادة المنشودة ، وعلى الله قصد السبيل .

أ . د. على السلمى

الباب الأول

الاطار الفكرى للادارة العامة

الفصل الأول : الأسس الفكرية للادارة .

الفصل الثانى : نظرية التنظيم .

الفصل الثالث : النظم الادارية .

مقـدمة :

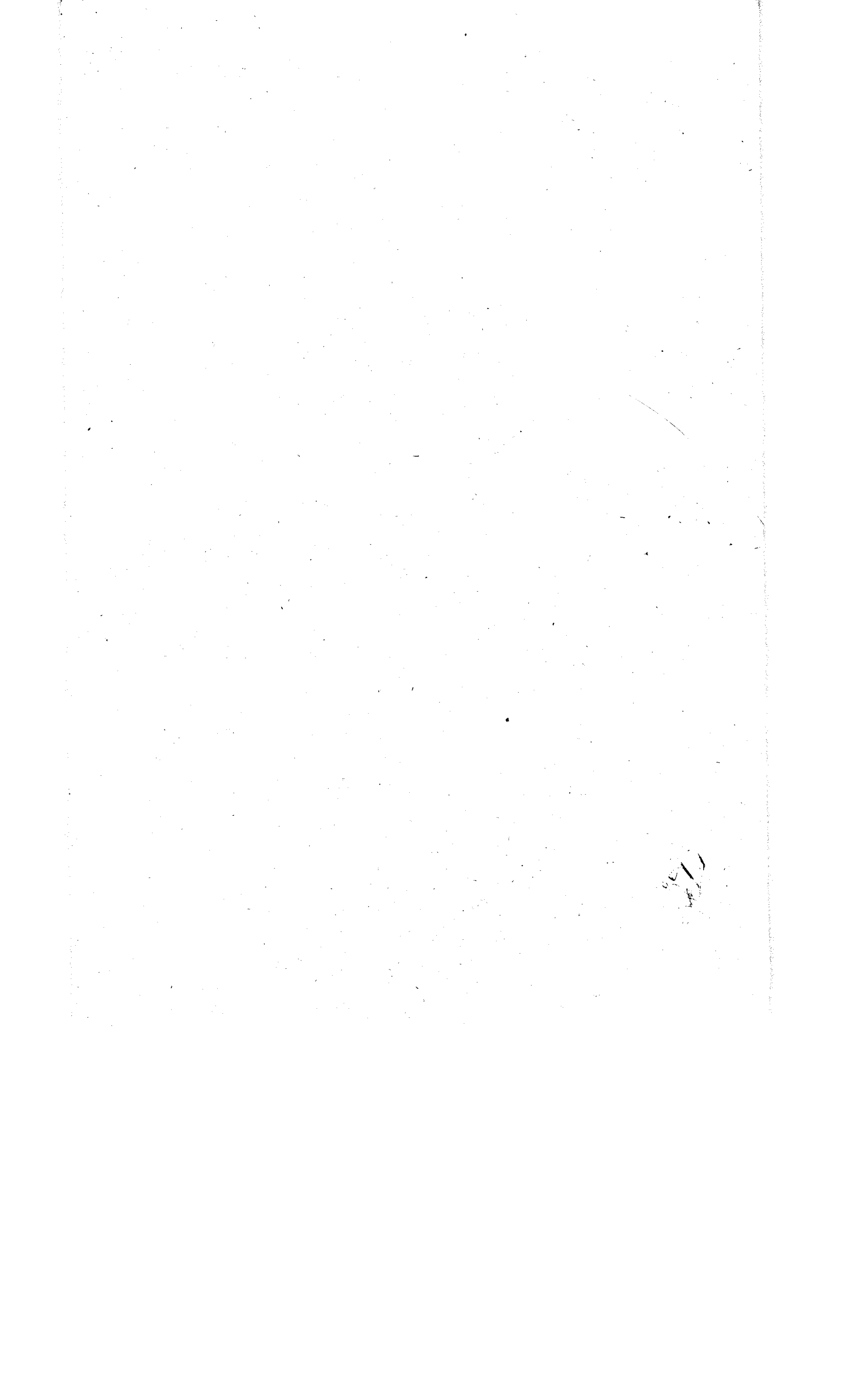
ان دراسة الادارة العامة وتفهم أبعادها وجوانبها المختلفة تتطلب احاطة كاملة بالأسس الفكرية التى تقوم عليها . وتعتبر نظرية التنظيم Organization Theory هى المصدر الطبيعى لأفكار وأساليب الادارة العامة ، كما تمثل فكرة البيروقراطية Bureaucracy نموذجا هاما لتفسير معنى الادارة العامة فى أساسياتها .

ويعرض الباب الأول من الكتاب للأسس الفكرية للادارة وملامح لنظرية التنظيم والبيروقراطية ، ثم يتعرض الى تحليل لنظام الادارة العامة ومكوناته من خلال طرح مفهوم النظم الادارية Management Systems ، وينتهى الى شرح لإطار متكامل لنظام الادارة العامة من وجهة نظر حديثة .

الفصل الأول

الاسس الفكرية للادارة

- **أولا** : قضية التعريف .
- **ثانيا** : قضية البناء الاستراتيجى .
- **ثالثا** : قضية الابعاد الموضوعية للادارة .
- **رابعا** : قضية الابعاد السلوكية فى العمل الادارى .
- **خامسا** : قضية الفعالية الادارية .
- **سادسا** : الفكر الادارى المعاصر وانعكاساته المستقبلية .



الفصل الأول

الأسس الفكرية للادارة

لقد تطور الفكر الادارى خلال سنوات طويلة من الممارسات العملية لكثير من المديرين العاملين فى مشروعات الأعمال المختلفة . كذلك أسهمت دراسات وبحوث عشرات من المفكرين والعلماء فى اثراء المعرفة الادارية وابتداع مفاهيم ونماذج نظرية متنوعة تحاول كل منها الاحاطة بجانب أو آخر من ظاهرة الادارة .

وفى مراحل تطوره المختلفة ، اتسم الفكر الادارى بسمات ميزت كل مرحلة من حيث أنواع المتغيرات التى اتجه اليها اهتمام علماء الادارة ، أو من حيث المفاهيم والفلسفات التى استند اليها هؤلاء العلماء فى تفسيرهم لأبعاد الظاهرة الادارية ومحاولاتهم بناء أطر ونماذج نظرية لترشيد العمل الادارى وتوجيه البحوث والدراسات فى مجالاته المختلفة .

وبرغم الوفرة البادية فى النظريات والمداخل الفكرية فى الادارة المعاصرة ، فان هناك عددا من القضايا النظرية الأساسية لا تزال فى حاجة الى تحليل متعمق من ناحية ، كما أن الرغبة فى الحصول على بناء نظرى متكامل للادارة لم تتحقق بعد بشكل تام (١) ولا تزال ملحة من ناحية أخرى .

لذلك تستهدف دراستنا هذه تحليل قضايا أساسية فى الفكر الادارى من أجل استيضاح معانيها وأبعادها ، وذلك فى محاولة للتوصل الى اطار نظرى متكامل يمثل أساسا لتوجيه وترشيد العمل الادارى ، كما يصلح لتوجيه عمليات التعليم والبحث والتدريب فى الادارة .

(١) koontz H., Toward a Unified Theory of Management N.Y. : McGraw-Hill Book Co., 1964, P.2

ويعتمد أسلوب بحثنا على منطق المحاورة الفكرية حيث نضع عددا من التساؤلات النظرية ، ثم نعمد الى تحليلها وصولا الى اجابات علمية منطقية لها . وتتناول تلك التساؤلات المجالات أو القضايا الرئيسية التالية :

أولا ـ قضية التعريف : أو التساؤل المبدئى عن ماهية الادارة ؟

ثانيا ـ قضية البناء الاستراتيجى : أو التساؤل عن الطبيعة الحركية للعمل الادارى فى مواجهة عناصر المناخ والمتغيرات المحيطة بالادارة .

ثالثا ـ قضية الابعاد الموضوعية للادارة : أو التساؤل عن المحتوى الحقيقى للعمل الادارى الفعال ، والمنطق الذى يحكم هذا المحتوى ويضبط حركته واتجاهاته .

رابعا ـ قضية الأبعاد السلوكية فى العمل الادارى : أو التساؤلات عن حقيقة الدور الانسانى وتأثير السلوك البشرى فى الادارة ومنطق التفاعل بين المستوى الموضوعى وبين عوامل التأثير الانسانى فى الادارة .

خامسا ـ قضية الفعالية الادارية : أو التساؤل عن محددات الانجاز الادارى ومنطق تجميع وتوجيه الأبعاد الموضوعية وعوامل التأثير السلوكى فى اطار استراتيجى متكامل بحيث تتحقق الأهداف والنتائج التى وجدت الادارة من أجل الوصول اليها .

سادسا ـ قضية الفلسفة الادارية : أو التساؤل عن المفاهيم والتحيزات الفكرية الحاكمة للعمل الادارى والمحددة بالتالى لمنطق توجيه الأبعاد الموضوعية والسلوكية وأسس اختيار البناء الاستراتيجى للادارة .

سابعا ـ قضية الأسلوب أو التكنيك الادارى : وهو التساؤل عن الوسائل والأدوات الأكثر تناسبا مع البناء الفكرى المتكامل للادارة .

تلك القضايا تمثل فى تصورنا محاور أساسية لبناء نظرية متكاملة فى الادارة ، ومن ثم فان حسمها بالتحليل المنطقى يسهم فى اقامة نموذج يفسر الظاهرة الادارية ، كما يتنبأ بالآثار المترتبة على أنماط العمل الادارى المختلفة ، وبالتالى يصلح أساسا للسيطرة على مسار

العملية الادارية وضبط ايقاعها وتوجيه تفاعلاتها بطرق تسمح بالتحقيق الأمثل للغايات المستهدفة منها .

أولا ـ قضية التحديد العلمى لماهية الادارة :

ان التساؤل عن ماهية الادارة يعتبر المنطلق العلمى السليم للاحاطة بأبعاد هذه الظاهرة وتحديد المتغيرات المؤثرة فى سلوكها . وقد شهد تاريخ الفكر الادارى العديد من التعريفات التى أسهم بها علماء الادارة والممارسون للعمل الادارى والتى كان ما بينها من اختلاف وتناقض أكثر مما فيها من اتفاق وتقارب (١) . ولقد كان لهذا التضارب فى تعريف الادارة أثر واضح فى تفاوت كفاءة التطبيق الادارى فى المنظمات المختلفة بحسب درجة التكامل والموضوعية فى التعريف الذى يستند اليه المديرون فى كل منظمة . كذلك انعكس هذا التباعد فى الرأى بشأن الماهية الحقيقية للادارة على اتجاهات التعليم الادارى وتدريب القادة الاداريين فى كثير من دول العالم .

وبصفة عامة فانه يمكن تصنيف الاتجاهات السائدة بشأن تعريف الادارة الى المجموعات الرئيسية التالية :

- مجموعة ترى الادارة فى الأساس على أنها نسيج متمايز من المهارات والقدرات الشخصية فى تحليل المشكلات وابتكار الحلول لها ، والتى تتوفر فى فئة من الأفراد الموهوبين المؤهلين طبيعيا لممارسة الأعمال الادارية والنجاح فيها . وتعكس هذه المجموعة من الآراء مفهوم الادارة باعتبارها فن Art ، ومن ثم تتبلور العملية الادارية فى عدد من الخصائص والسمات الشخصية لجماعة القادة الاداريين أو الذين يطلق عليهم Dale وصف « كبار المنظمين » (٢) .

---

(١) (a) Koontz, H., " The Management Theory jungle ", Academy of Management, Journal, IV, Dec. 1961 174-188. (b) Woolf, D.A., " The Management Theory Jungle Revisited ", Advanced Management Journal, vol. 30 No. 4, Oct. 1965, 6-15. (c) Mee, J.f., Management Thought in a Dynamic Economy. N.Y. : N.Y. University Press, 1963.

(٢) Dale, E., The Great Organizers. N.Y. : McGraw-Hill, Book, Co., -, du Pont : Pioneer in Systematic Management, in ASQ, vol. 2, June, 1957,.

- وثمة مجموعة ثانية من التعريفات تعتبر الادارة سلسلة من الاجراءات أو الأنشطة المنطقية المتتابعة والمتكاملة ، والتى تبدأ عادة بتحديد هدف معين ومحاولة رسم طريق الوصول اليه من خلال اعداد الخطط واقامة التنظيمات وتوفير الرقابة اللازمة ، ومحل التركيز فى هذه المجموعة من التعريفات هو ما يطلق عليه « العملية الادارية » The management process التى تتصف بدرجة عالية من التوحد والقابلية للتطبيق فى مختلف المنظمات وعلى كل المستويات (١) .

- وقد قام فريق آخر من العلماء والمفكرين الاداريين بالترويج لمفهوم آخر عن الادارة يركز على عنصر معين فيها وهو اتخاذ القرارات . ففى رأى هذا الفريق أن الادارة هى فى الأساس اتخاذ قرارات وفقا لمنهج معين من أجل حل المشكلات التى تعترض المنظمة ، ومن ثم من أجل تحقيق الأهداف التى تسعى اليها . وقد ارتبط بهذا المفهوم اتجاه فكرى آخر يروج للادارة باعتبارها ظاهرة يمكن اخضاعها لمنطق التحليل الرياضى Mathematical analysis وبالتالى ، فان اتخاذ القرارات الادارية يصبح عملا ميسورا ومنطقيا فى ذات الوقت باستخدام أدوات التحليل الرياضى .

- والمجموعة الأخيرة من التعاريف الشائعة عن الادارة تراها عملية انسانية وسلوكية بالدرجة الأولى (٢) وتعتبر هذه المجموعة أن السلوك الانسانى هو العنصر الأساسى المحرك والموجه للعمل الادارى ، ومن ثم فان الادارة فى حقيقة الأمر هى فن أو علم التعامل مع البشر واستقطاب تعاونهم وتنسيق جهودهم من أجل تحقيق أهداف منظمة معينة . وقد تأثر هذا الاتجاه بنتائج البحوث والدراسات المتوالية خلال ، السنوات العشر الماضية فيما يسمى « بالعلوم السلوكية » (٣)

---

(١) Newman, W., Summer, G., and Warren, K., The Proess ot Management: Concepts, Behavior, and Practice. 2nd ed. Englewood Cliffs N.J. Prentice-Hall, Inc., 1967

ونلاحظ أن معظم الكتاب فى هذا الاتجاه يميلون الى استخدام الترتيب التتابعى الآتى للأنشطة الادارية : التخطيط ، التنظيم ، تكوين الهيئة الادارية ، التنسيق ، والرقابة .

(٢) Likert, R., The Human Organization. N.Y.: McGraw-Hill, Book Co., 1967.

(٣) على السامى ، العلوم السلوكية فى التطبيق الادارى ، دار المعارف بمصر ، القاهرة ١٩٧١

وتشترك مجموعة التعاريف السلوكية بأنها تنبع جميعا من نموذج « العلاقات الانسانية » Human Relations الذى يقوم على مبدأ هام هو اعتبار الانسان العنصر الحيوى فى التنظيم تدور حوله كافة المظاهر التنظيمية كما تشترك تلك النماذج الانسانية أو السلوكية فى ابراز أهمية السلوك الانسانى وأثر جماعات العمل فى تحديد معنويات الأفراد ومن ثم انتاجيتهم . وتعتبر تلك النماذج أن التنظيم هو نظام اجتماعى Social System يقوم على التعاون كوسيلة لتنظيم العلاقات التبادلية بين الأفراد والتنظيم . كذلك تدرك تلك النماذج طبيعة التناقض بين الفرد والتنظيم وأوضحت وسائل ادارة العلاقات الانسانية من خلال القيادة والاتصالات لازالة هذا التناقض .

ولكى نصل الى الحقيقة فى شأن ماهية الادارة ، لابد وأن نختبر صلاحية التعاريف السابقة لتحديد مدى سلامتها النظرية ودقتها التطبيقية فى التعبير عن ظاهرة الادارة . وتطبيقا لهذا المنهج النقدى ، نجد أنه بالنسبة للمجموعة الأولى من التعاريف أنها تصف الادارة بكونها مهارات وقدرات شخصية لبعض الممارسين الذين حققوا نجاحا ملحوظا فى ادارة منظمات بعينها . ولا شك أن هذا المدخل فى تعريف الادارة مرفوض من جانبنا للأسباب الرئيسية الآتية :

- ان مجموعات المهارات والقدرات المميزة للقادة الاداريين تختلط فيها السمات الشخصية Personality Traits كالطموح والجرأة والتسلط والكبرياء من ناحية ، والمهارات أو القدرات الذهنية مثل القدرة على التحليل Analysisability والقدرة على الإقناع والتأثير Persuasability ، والقدرة على تحمل المخاطر هى نتاج عوامل تاريخية وبيئية مختلفة تفاعلت لانتاج شخصية انسانية محددة ، فان المهارات والقدرات الذهنية هى نتاج لعمليات التعليم والتدريب ومن ثم فهى قابلة للتغيير والتطوير بدرجة أعلى يمكن تحقيقه بالنسبة لسمات الشخصية . وهذا التداخل بين السمات الشخصية وبين المهارات والقدرات يجعل من الصعب تحديد عوامل نجاح القادة الاداريين ، وبالتالى يصعب تحديد السبيل لتنمية قادة اداريين جدد .

- ان المهارات القيادية والسمات الشخصية تختلف اختلافا كبيرا بين الأفراد الأمر الذى يجعل التعميم بشأن مواصفات القائد الادارى الفعال غير ممكن عمليا . وبالتالى فانه يصعب ايجاد ارتباط واضح بين أنماط الادارة الناجحة وبين الأنماط الشخصية للقادة الاداريين .

- ان هذا المدخل فى تعريف الادارة اذ يحاول تعريفها من خلال تحديد بعض الصفات الشخصية للمـديرين ، انما يتجاهل احتمالا أساسيا يرد فى جميع الحالات أن يكون النجـاح الادارى نتيجة لتأثير عوامل وظروف اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية مواتية للمنظمة ، ومن ثم فان النجاح يتحقق بالرغم من السمات الشخصية لبعض المديرين الناجحين ظاهريا وليس بسبب هذه السمات . وبصفة عامة ، فان المجموعة الأولى من التعاريف لظاهرة الادارة تروج لفكرة القائد الادارى الموهوب Charismatic وهو أمر لم يعد مقبولا فى الفكر الادارى المعاصر الذى يعتبر القائد الادارى محصلة لعملية تنمية واعداد مخططة وهادفة .

وفيما يتعلق بمدخل العملية الادارية ، فانه بالرغم من شمول التعريف للأنشطة الادارية الرئيسية (تنظيم وتخطيط ومتابعة) ، فان ما يعيب هذا التعريف هو أنه يضفى على الادارة صفة الآلية حيث يتوهم الكثيرون أنها مجرد سلسلة من الوظائف يقوم على أدائها مديرون متخصصون . ولكن الأساس فى الادارة هو الشمولية ، ومن ثم فان ما يوحى به تعريف العملية الادارية من تجزأ العمل الادارى هو المصدر الأساسى للانتقاد الموجه اليه .

من ناحية أخرى فان الاتجاه الى تعريف الادارة بأنها عملية حل المشكلات واتخاذ القرارات باستخدام الأساليب والأدوات الرياضية يعبر تعبيراً دقيقاً وكاملا عن كل الظاهرة الادارية . ففى الـوقت الذى يمكن فيه ترجمة بعض المتغيرات المؤثرة فى العمل الادارى والتعبـير عنها بصورة رقمية تتوافق مع منطق التحليل الرياضى ، الا أن هناك متغيرات أخرى فى العمل الادارى يصعب أو يستحيل ترجمتها رقميا . من ناحية أخرى ، فان تصوير المشكلة الادارية على أنها مجموعة معادلات رياضية يتدنى بالادارة الى مستوى آلى أو روتينى لا يستقيم مع حقيقة الحركة والفجائية والمستقبلية فى كثير من مظاهر العمل الادارى .

وأخيرا فانه على الرغم من الاضافة العلمية الحقيقية التى حققها المدخل السلوكى للادارة ، فانه يقصر هو أيضا عن أن يعطى تفسيرا شاملا ومتكاملا للظاهرة الادارية . ان المـدخـل السلوكى بتأثير علوم النفس والاجتماع ودراسة الأجناس ، يؤكد أهمية السلوك الانسانى باعتباره المتغير الأساسى فى العمل الادارى ، ومن ثم فان المتغيرات غير السلوكية تتـدنى فى أهميتها من حيث احتمالات تأثيرها فى ناتج العمليات الادارية . ولا شك أن للسلوك الانسانى دوره الواضح فى تحديد كفاءة العمل الادارى ، الا أنه من الخطأ الجسيم

اعتباره المتغير أو العنصر الأوحد المؤثر على الادارة .

فى ضوء التحليل السابق لأهم التعريفات الشائعة عن الادارة اتضحت لنا حقيقة عدم شمول هذه التعريفات للمفاهيم الأساسية فى الفكر الادارى المعاصر . ومن ثم نحاول فى هذا الجزء تقديم تعريف محدد للادارة من خلال عدة فروض نناقشها مناقشة موضوعية ونصل فى ختامها الى معنى متكامل للظاهرة الادارية .

الفرض الأول ـ « الادارة نشاط انسانى هادف » :

ويشير هذا الفرض الى حقيقة أساسية هى أن العمل الادارى هو محاولة لتحقيق أهداف معينة . أى أن الأصل فى وجود الادارة والمبرر لاستمرارها هو الرغبة فى تحقيق أهداف أو نتائج معينة لا يمكن الوصول اليها بطرق عفوية أو طبيعية ، وانما يحتاج الى بذل جهود وأنشطة وانفاق وقت ومال واستخدام موارد وامكانيات مختلفة . ومن هنا تصبح الادارة هى الوسيلة الى ترجمة الأهداف المرغوبة الى انجازات واقعية .

ومعنى الهادفية الذى نقصده هنا هو أن تتحقق عن العمل الادارى اضافة حقيقية (مادية أو معنوية) لم تكن موجودة من قبل . لذلك فان كثيرا من أشكال العمل التى تنتسب ظاهريا الى الادارة لا تعتبر كذلك وفقا لهذا التحديد لمعنى الهادفية . من ذلك مثلا بعض أشكال أعمال العلاقات العامة وأعمال المحاسبة التقليدية والاحصاء الآلى للبيانات وحفظ المعلومات بالأساليب التقليدية ، وأعمال شئون الأفراد التقليدية وغير ذلك من النشاطات الروتينية التى تدور فى فلك مرسوم لا يتجدد والتى يتركز تأثيرها فى تسجيل الواقع أو المحافظة على حالة من الاستقرار فى الأوضاع التنظيمية دون أن تسهم ايجابيا فى تحقيق اضافات انتاجية مادية أو معنوية ذات قيمة مستقلة وقابلة للتحديد .

وكذلك فانه وفقا لهذا التحديد لمعنى الهادفية ، فان الظاهرة الادارية تكتسب آفاقا أرحب حيث لا تقتصر على مستويات تنظيمية معينة ، أو مجالات نشاط محددة ، بل على العكس ، فان توفر صفة الهادفية يجعل العمل اداريا حتى لو كان على مستوى تنظيمى أدنى . وبنفس المنطق ، فان هادفية العمل تجعل الادارة نشاطا شائعا فى كثير من المجالات التى كانت موصدة الأبواب فى وجه الفكر الادارى وأساليب الادارة . ومن تلك المجالات

أعمال السياسة والخدمات الاجتماعية ، والأنشطة النقابية والرياضية وكذلك أعمال الحرب والشئون العسكرية . فالى عهد قريب كانت تلك المجالات تصنف على أنها أعمال فنية متخصصة ، فالعلوم السياسية مثلا كانت هى المصدر الذى يستمد منه السياسيون مبادئهم وأفكارهم ، كما كان علم الاجتماع مثلا هو الأساس فى توجيه أنشطة العمل الاجتماعى ومحاولات التنمية الاجتماعية . وكانت الحرب والأعمال العسكرية المرتبطة بها تعتبر الى وقت قريب ، تخصصا مهنيا مغلقا له خصائصه ومبادئه العلمية والعملية . ولم تكن الادارة تذكر من قريب أو بعيد فى تلك المجالات الا فى أضيق الحدود وفيما يتعلق بأمور روتينية أو متدنية الأهمية بالقياس الى المهام الأصلية فى كل من تلك المجالات التى كانت توصف بالفنية (١) . ولكن حين نستخدم مفهوم الهادفية فى وصف الادارة ، فان جميع الأنشطة سالفة الذكر تدخل فى نطاق الظاهرة الادارية وبالتالى نستطيع أن نتحدث عن الادارة السياسية ، وادارة التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية وادارة الحرب .

ومن جانب آخر فان الادارة فى تفكيرنا الادارى هى فى الأساس نشاط انسانى ونقصد بذلك أن ما تهدف اليه الادارة من نتائج يتوجه بالدرجة الأولى لتحقيق اشباعات انسانية وتوفير مزيد من الرخاء والرفاهية للمجتمع الانسانى . وبهذا المعنى فان النشاطات الادارية انما تتم من أجل التغلب على مشكلات وازاحة معوقات تعترض المسيرة الانسانية فى مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية ، كما تستهدف ارساء أسس أوضح وتوفير فرص أفضل للانتقال بالحياة الانسانية الى مستويات أعلى وأرفع . ومن أجل هذه الغايات الانسانية ، فان الادارة تسير وفقا لمعايير وقواعد احتكام انسانية بالدرجة الأولى . كما أنها تستخدم أساليب وطرق فى الأداء تعتمد أساسا على الطاقات الانسانية المبدعة . ان الفكر الانسانى والجهود الانسانية المتتابعة والمتراكمة الآثار هى الأدوات الرئيسية فى العمل الادارى . ووفقا لهذا المنطق ، فان الادارة هى عمل انسانى حين يسعى الى حل المشكلات واتخاذ القرارات أى أنها نمط من أنماط السلوك الانسانى المتخصص وبناء على ذلك فان كل انسان هو فى جانب منه مدير يمارس العمل الادارى فى مجالات الحياة المختلفة . ولا شك أن هذا التصوير الانسانى للادارة يتوافق مع التصوير الهادف لها حيث قررنا أن صفة الهادفية تجعل الادارة نشاطا عاما وشاملا لمختلف مجالات الانتاج والخدمات . كذلك

(١) يشير تعبير « الادارة » فى كثير من تلك المجالات الى أشكال الخدمات المساعدة للأنشطة الأساسية ، ففى الجيوش مثلا يستخدم تعبير الشئون الادارية للدلالة على الخدمات المكتبية وأعمال شئون الأفراد غير العسكريين وخدمات النقل والامداد وغير الاستراتيجية .

فان صفة الانسانية تجعل الادارة شكلا من الممارسات اليومية لكل انسان هادف الى انجازات محددة .

الفرض الثانى ـ « الادارة نشاط عقلى بالدرجة الأولى » :

لقد اتضح من تحليل الفرض الأول كيف أن تحقق الأهداف هو السمة المميزة للادارة ونضيف الآن أن الوصول الى هذه الغاية يتطلب الالتزام بالنهج العقلانى أو بالمنطق الرشيد . فالادارة لكى تصل الى انجازات لها قيمة لابد وأن تمارس تحليلا علميا للموقف والأوضاع يستهدف الكشف عن المتغيرات الحاكمة لتلك المواقف وطبيعة العلاقات بينها . ولكى يكون هذا التحليل مجديا فى ارشاد الادارة نحو أفضل السبل لتحقيق الأهداف لابد وأن يكون منطقيا وموضوعيا .

واعتبار الادارة نشاط عقلى يفيد الاستنتاجات الأساسية الآتية :

- أن المعلومات تمثل عنصرا هاما من العناصر المساعدة للادارة ، ومن ثم فان جانبا رئيسيا من النشاط الادارى يتجه عادة الى تجميع المعلومات وتصنيفها واستخراج الدلالات والمؤشرات التى تلقى الضوء على الظواهر والمواقف السائدة . ومن ثم تسهم فى التنبؤ باحتمالات التغير أو التطور فيها مستقبلا (١) .
- ان الادارة تمارس عملية اختيار دقيقة بين البدائل المختلفة فى ضوء قواعد وأحكام أو معايير للاختيار تتصف بالموضوعية والقابلية للقياس . والادارة تعتمد مثلا على أساليب التحليل المالى وتحليل التعادل Break Even Analysis وتحليل النفقة والعائد Cost - Benefit Analysis وغير ذلك من الأساليب من أجل المفاضلة بين البدائل واختيار ذلك البديل الأمثل الذى يحقق المستوى الأقصى من الهدف المطلوب .

---

(١) تأكيدا لهذه الفرضية نشير الى تلك الطفرة الهائلة التى يشهدها الفكر الادارى المعاصر فى الاهتمام بقضية المعلومات واتجاه كثير من المنظمات الى انشاء نظم للمعلومات الادارية Management Information Systems (MIS)

راجع فى ذلك :

Dearden, J., and McFarlan, W.F., Management Information Systems : Text and Cases. Homewood, Ill. : Richard D. Irwin, Inc, 1966.

ـ ان الادارة تطبيق للمنهج العلمى فى التفكير الذى يعتمد على التحديد الموضوعى الدقيق للظواهر أو المشكلات ، ثم ينطلق فى بحث عن الأسباب المحتملة لها ويضع الفروض المفسرة لها ، ثم يلجــأ الى اختبــار تلك الفــروض بأسـاليب التجـريب المختلفـة Experimentation وصـولا الى تكـوين استنتاجات علمية أو مبادىء وقوانين لها صفة الشمـول والعمـومية . وبذلك فان الادارة فى معناها العلمى لا تقبل منطق التجربة والخطأ بل هى تطبيق مباشر للأسلوب العلمى فى البحث والتحليل ، والادارة بذلك تتوافق فى طبيعتها مع العلم اذ كلاهما يهدف الى تفسير ظواهر معينة والتنبؤ بسلوكها المستقبلى والعمل بالتالى على السيطرة عليها وتحديد مسارها وضبط اتجاهاتها .

الفرض الثالث ـ « الادارة نظام متكامل ذاتيا ومتفاعل مع البيئة » :

يقوم هذا الفرض الثالث على فكرة مؤداها أن الظاهرة الادارية تتكون من مجموعة متغـيرات وعناصر متداخلة ومتفاعلة بعضها مع بعض فى تناسق وتناسب . وبذلك فان الادارة تتخـذ شكـل النـظام system (١) المتكـامـل الـذى يضم عناصر لكل منها دور واختصـاص ، ولكنهـا تسهم فى الوصول الى الأهداف العامة للنظام . وفى تصورنا فان الظاهرة الادارية تتكون من العناصر الأساسية الآتية :

ـ **المدخلات الادارية وتضم :**

- الخصائص والسمات الشخصية للمدير .
- القيم والمعتقدات والمعايير السائدة فى البيئة وذات التأثير على الظاهر الادارية .
- العلوم والمعارف والمفاهيم والأساليب والأدوات المتصلة بالظاهرة الادارية ومجالات تطبيقها .
- المعلومات المتصلة بالأوضاع والمواقف والأحداث والامكانات والفرص والقيود التى تتم فى اطارها الظاهرة الادارية .

---

(١) (a) Har, V.C. Jr., Systems Amalysis : A Diagnostic Approach. N.Y. : Harcourt, Brace, and World, Inc., 1967.

(b) Tilles, S., " The Manager's Job-A Systems Approach ", Harvard Business Review, January - February, 1963. pp. 73 ff.

الأنشطة الادارية وتضم :

- أنشطة البحث والدراسة والتحليل .
- أنشطة التخطيط والاعداد والتصميم والتنسيق .
- أنشطة المقارنة والمفاضلة واتخاذ القرارات .
- أنشطة الرقابة والمتابعة والتقييم .

ـ **المخرجات الادارية وتضم :**

- السياسات والنظم .
- الاستراتيجيات والخطط .
- القرارات .
- الانجازات المادية والمعنوية .

هذه العناصر الأساسية تتداخل وتتكامل بحيث تستمر الظاهرة الادارية فى دورات متصلة وتدفق متتابع . وهى فى كل هذا تتفاعل مع البيئة المحيطة تفاعلا عضويا من خلال أنواع المدخلات الواردة اليها من ناحية ، وعن طريق الاحتكاك بعناصر البيئة من خلال طرح المخرجات وقبول البيئة أو رفضها اياها من ناحية أخرى .

ويترتب على الفرض الثالث عدداً من الاستنتاجات الهامة التى تسهم فى توضيح الحقيقة العلمية للظاهرة الادارية :

ـ ان سلوك الظاهرة الادارية وكفاءتها فى تحقيق الأهداف التى وجدت من أجلها انما يتوقف على جميع عناصرها فى تفاعلها وتكاملها وليس على أى من هذه العناصر منفردا . ويعتبر هذا الاستنتاج أساسيا فى تصحيح بعض الأفكار الشائعة عن عمليات الاصلاح والتطوير الادارى التى تتجه الى غاياتها معتمدة على أحد العناصر الادارية فقط . مثال ذلك ما تحاوله جهود اعداد تنمية القادة الاداريين ، أو محاولات اعادة التنظيم الادارى . أو محاولات تحديث بعض الأنشطة الادارية كالتخطيط أو المتابعة مثلا .

ـ ان التفاعل والتكامل بين عناصر الظاهرة الادارية يفيد معنى هاما هو أن بعض هذه العناصر عالية الكفاءة تستطيع نسبيا أن تعوض عن انخفاض كفاءة بعض العناصر الأخرى الأقل كفاءة . وبنفس المنطق ، فان العناصر المتدنية فى كفاءتها تعمل على التقليل من أثر الكفاءة العالية للعناصر الأخرى أو قد تلغى هذه الآثار تماما . وبذلك

فان المستوى النهائى لكفاءة الظاهرة الادارية انما يتحدد نتيجة للتفاعل بين كفاءات عناصرها المختلفة .

- ان استمرارية الظاهرة الادارية تتوقف على مدى ارتباطها وتفاعلها مع البيئة المحيطة . ويتخذ هذا التفاعل نمطين محددين الأول هو التكيف مع البيئة باستيعاب ما يتاح فيها من قيم وقواعد ومعلومات وامكانيات وفرص مختلفة ، والنمط الثانى هو التأثير فى البيئة بافراز مخرجات مادية أو مادية وممارسة أنشطة تسهم جميعا فى اعادة تشكيل الأوضاع والمواقف السائدة فى تلك البيئة .
- ان الظاهرة الادارية تستمد وجودها ومبررها من كونها تعمل على تحقيق أهداف عامة يريدها المجتمع . ومن ثم فان الالتحام بين الادارة والمجتمع يرتب عليها ضرورة تحديد أهدافها وتوجيه أنشطتها فى ضوء تحليل احتياجات المجتمع والتنبؤ بمشكلاته .
- ان كلا من الادارة والمجتمع يؤثر فى الآخر ويتأثر به . فالمجتمع يضع القيود على حركة الظاهرة الادارية كما يوفر لها فرص الانطلاق . ومن ناحية أخرى فالادارة تستطيع تغيير المجتمع وتحريك مساراته فى اتجاهات محددة . وبفعل حركة التفاعل بين محاولات تأثير الادارة فى المجتمع وناتج تأثرها به يتحدد الشكل الحقيقى للظاهرة الادارية وموقعها الاجتماعى .

ثانيا ـ قضية البناء الاستراتيجى فى الادارة :

لقد أوضحنا فى القسم السابق الملامح الأساسية للظاهرة الادارية التى تصف أبعادها وطبيعتها العامة . ولكننا نريد الآن أن نقترب أكثر لنفهم حقيقة المحتوى الموضوعى لتلك الظاهرة . ان ما نستهدفه الآن هو تحليل التكوين الدقيق للظاهرة الادارية ودراسة أنماط سلوكها فى مواجهة المواقف المختلفة التى تحيط بها وسوف نسير فى هذه الدراسة أيضا على أسلوب طرح الفروض واختبارها بالتحليل المنطقى .

الفرض الرابع ـ « الادارة ظاهرة حركية تتعامل مع المتغيرات فى مواقف معقدة » :

ان الادارة اذ تسعى الى تحقيق أهداف معينة تجد نفسها فى اطار ظروف مادية ومعنوية محددة تتركب من متغيرات عديدة تتفاعل جميعا فى تباديل وتوافيق متفاوتة من أجل تيسير أو تعويق مسيرة الظاهرة الادارية عن تحقيق أهدافها .

وتمثل تلك المتغيرات كل صفات وخصائص ومكونات الموقف الذى تتحرك الظاهرة الادارية خلاله لتحقيق أهدافها المحددة . ويمكن تصنيف هذه المتغيرات الى نوعين رئيسيين :

- المتغيرات التى تخضع لسيطرة الادارة أو التى يمكن لها التأثير عليها بدرجة أو أخرى ، ومن ثم يمكنها التحكم فى سلوكها وحركة تطورها .
- المتغيرات التى تخرج عن نطاق السيطرة الادارية ، وبالتالى لا يكون للادارة مجال للتأثير عليها أو توجيه سلوكها .

ومن نوع المغيرات الأولى يمكن ذكر الأفراد أو القوى العاملة ، المعلومات والأساليب الفنية والانتاجية المختلفة والأموال والمعدات وغيرها من الامكانيات المادية والمعنوية . ومثل هذه المتغيرات تمثل موارد الاستعانة بها فى تحقيق أهدافها Resources .

أما المتغيرات من النوع الثانى فتشمل الأوضاع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأوضاع العلاقات الدولية وخصائص المناخ الطبيعى ومظاهر الطبيعة المختلفة . وتمثل هذه الفئة من المتغيرات قيودا على حركة الظاهرة الادارية Constraints تتفاوت فى درجة شدتها وخطورتها .

وحين تواجه الظاهرة الادارية تلك المتغيرات فانها لا تقف ساكنة وانما تتجلى خاصيتها الحركية ، وبالتالى تعمل على دراسة الموقف بهدف التعرف على ما يلى :

- أنواع المتغيرات العاملة فى الموقف وطبيعة العلاقات السائدة بينها .
- تحليل المتغيرات للتمييز بين ما يمكن لها السيطرة عليه واستخدامه فى تحقيق أهدافها ، وبين ما يخرج عن نطاق سيطرتها أو قدرتها فى التأثير .
- ابتكار السبل والطرق المناسبة للافادة من الفرص التى تتيحها امكانيات بعض المتغيرات (الموارد) ، والبحث عن أساليب التعامل مع القيود .

نخلص من ذلك الى أن قدرة الظاهرة الادارية على تحقيق أهدافها تتأثر بكلا النوعين من المتغيرات . وبالتالى كلما كانت نسبة الموارد الى القيود أعلى كان احتمال نجاح الظاهرة الادارية احتمالا أكبر . والعكس ، كلما كانت نسبة القيود أعلى كان احتمال الفشل الادارى أوضح وأعلى .

الفرض الخامس - « تستهدف الادارة بحركتها الذاتية تحريك المواقف لصالحها » :

تتبلور طبيعة المواقف التى تتم فيها الظاهرة الادارية فى كونها تحتوى فرصا يمكن للادارة استثمارها ، أو معوقات يجب على الادارة تجنبها أو التكيف معها . ولذلك فان الظاهرة الادارية تتجه فى الأساس الى الحركة بحيث تدفع تلك المواقف الى التحول لصالحها بقدر الامكان وذلك بزيادة نسبة الفرص الى المعوقات .

وبشكل عام فان الادارة تعمل على بناء استراتيجية تستهدف فى الأساس تحديد سبل استخدام المتغيرات التى تسيطر عليها (الموارد) من أجل تحقيق الانجازات المحققة فى ظل القيود الموجودة فى الموقف (١) .

ان الاستراتيجية هى عملية تصميم الوسائل البديلة التى يمكن من خلالها تحقيق أهداف الادارة باستخدام الموارد المتاحة لها وفى اطار الظروف المناخية المحيطة (٢) .

---

(١) Ansoff, H., I., Corporate Strategy : An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion. N.Y. McGraw-Hell, Inc., 1965.

(٢) على السلمى ، ل. نهرت ، سياسات واستراتيجيات الادارة فى الدول النامية - دار المعارف بمصر ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٩٦ .

وتهدف الادارة من وراء بناء استراتيجية محددة الى أحد نتائج ثلاثة :

- زيادة سيطرة الادارة على الموارد المتاحة لها وتعظيم العائد من استخدامها وذلك فى حدود القيود المفروضة عليها .

- تخفيض أثر القيود المناخية على حركة الادارة وتدنية عنصر عدم التأكد أو المخاطرة الناشىء عن الحركة غير المسيطر عليها فى تلك المتغيرات ، والعمل على تحويل اتجاه هذه الحركة بما يخدم أهداف الادارة .

- تحييد المتغيرات خارج السيطرة الادارية ووقف آثارها السالبة على الظاهرة الادارية مؤقتا .

وانطلاقا من هذه الأهداف ، فان أنماط الاستراتيجيات المحتملة تختلف تبعا لنوعية الهدف المرغوب فى كل حالة والذى يعكس بدرجة كبيرة طبيعة المتغيرات التى تتعامل معها الادارة .

ان نظرتنا الى الظاهرة تعتبر البناء الاستراتيجى أحد الأركان الأساسية فى العمل الادارى . وعلى ذلك فكل ممارسة ادارية انما تعكس بصورة أو أخرى منطقا استراتيجيا محددا . وبقدر ما يكون الاطار الاستراتيجى للعمل الادارى واضحا وناتجا عن تفكير ودراسة وتحليل ، كلما كان تأثير الاستراتيجيات المستخدمة أوضح واحتمالات نجاحها وفعاليتها أكبر . ومن الناحية الأخرى نكتشف أن ما تقع به الادارة من أخطاء استراتيجية أو تاكتيكية انما يعود فى الأساس الى قصور التفكير الاستراتيجى والالتجاء الى استخدام استراتيجيات عفوية كصورة رد فعل تلقائى فى مواجهة الأحداث والمواقف المتغيرة .

الفرض السادس ـ « ان وجود درجة من التقييد والضغوط على الظاهرة الادارية يؤدى الى زيادة فعاليتها » :

تزدحم الكتابات الادارية المعاصرة بحجم متزايد من الأبحاث والدراسات تنادى جميعا باستقلالية الادارة وتحريرها من الضغوط والقيود التى تحد من حركتها ومن ثم تخفيض

فعـاليتهـا (١) . وتـتركـز الدعوة لتحرير الادارة الى مفاهيم تعادى التنظيم البيروقراطى وما يفرضه من أنماط فى العمل تعتمد التخصص وتقسيم العمل وتحديد الصلاحيات (٢) . كذلك تنطلق هذه الدعوات من منطق يرى فى الضغوط والقيود المناخية عاملا سلبيا معوقا للادارة . ونحن نميل الى الاختلاف مع تلك الأفكار والمفاهيم ، اذ نرى أن الحرية المطلقة والتخفف من الضغوط المناخية بشكل كامل يمكن ترجمته الى معنى وحيد هو أن الظاهرة الادارية تسيطر تماما على جميع المتغيرات التى يتكون منها المناخ المحيط وحتى لو سلمنا جدلا بامكانية تحقق هذا الاحتمال ، فاننا نعتقد أنه فى غير صالح الظاهرة الادارية . أن مثل هذا الموقف الافـتراضى يؤدى لو تحقق الى استرخاء الادارة وانعدام الدافع لديها الى البحث والـدراسة ومحاولة التنبؤ بالسلوك المستقبل للمتغيرات وبذلك ينعدم الدافع الى التجديد والابتكـار والكشف عن أساليب جديدة ومتطورة للوصول الى الأهداف والانجازات فى مواجهة التحديات المناخية .

. . . . .

أن وجود درجة من التقييد يخلق حالة من الحركية والحيوية فى الظاهرة الأمر الذى ينمى الميل الى التطوير والتجديد ، ومن ثم يضفى على الادارة درجة من الايجابية يتحقق عنها من المزايا والانجازات ما يفوق تكلفة التخلص من القيود أو التعامل معها !

ثالثا ـ قضية الأبعاد الموضوعية للادارة :

فى ضوء الخصـائص المميزة للظاهـرة الادارية وانـطلاقا من الطبيعة الاستراتيجية للادارة نحاول فى هذا الجزء التوصل الى بناء نظرى متكامل يصف الأبعاد الموضوعية التى تحتويها الممارسة الادارية عادة .

ويستند البناء النظرى المقترح الى فرضية أساسية أن الادارة هى فى المقام الأول أداة

---

(١) تتضـح هذه الـظاهرة بشكل واضح فى الدول النامية حيث تلجأ الحكومات عادة الى سن التشريعات واقامة التنظيمات التى تفرض سيطرة السلطة المركزية على أمور كثيرة من مجالات عمل الادارة . راجـع فى ذلـك د. على السلمى ـ الكفـاءة الادارية فى القـطاع العـام دراسة مصرية ـ ملحق الأهرام الاقتصادى ١٥ فبراير ١٩٦٩ .

(٢) د. السلمى ، تطور الفكر التنظيمى ؛ وكالة المطبوعات ؛ الكويت ، ١٩٧٥ .

للتغيير Change Agent تستهدف تحقيق التحول أو الانتقال من موقف سائد الى موقف آخر يفضله فى مجالات محددة .

واستناداً الى هذه الفرضية يمكن استنتاج الأبعاد الموضوعية الآتية فى الظاهرة الادارية :

ـ الموقف	Situation
ـ المعلومات	Information
ـ الأهداف	Objectives
ـ الوسائل	Means
ـ القرار	Decision
ـ التقييم	Appraisal
ـ التكامل	Integration

وسوف نعرض لكل تلك الأبعاد فى شىء من التحليل ثم نعمد الى بيان الترابط بينها جميعا من خلال محاولة تصوير ديناميكية الظاهرة الادارية . ويجب أن نحدد ابتداء الصفة المتغيرة والديناميكية لتلك الأبعاد ، الأمر الذى جعلنا نبعد عن محاولة ارساء مبادىء للعمل الادارى بقدر ما نهدف الى تحليل تتابع عناصر العمل الادارى استجابة (اتفاقا أو اختلافا) للأبعاد السابقة .

البعد الأول ـ الموقف :

يحيط الادارة دائما موقف محدد الأبعاد والملامح تتجمع فيه من جانب الفرص المتاحة للعمل الادارى والامكانات والموارد التى يمكن للادارة فى وقت معين استخدامها ، كما يجتمع فيه من جانب آخر مجموعة القيود والضغوط والموانع أو العقبات التى تعترض مسيرة الادارة . وبذلك فى أى موقف تستطيع الادارة اكتشاف عناصر ايجابية ومعاونة لها ، كما يمكن أن تجد عناصر أخرى سلبية . وتتفاوت العناصر الايجابية فى ايجابيتها كما تتباين درجة سلبية العناصر المناوئة للادارة .

ويؤدى ادراك الموقف على أنه أحد الأبعاد الرئيسية للادارة الى الاستنتاجات الآتية بشأن ديناميكية الظاهرة الادارية :

ـ ان جانبا أساسيا من الأنشطة الادارية يتوجه الى دراسة وتحليل الموقف المحيط بها من أجل الكشف عن العناصر السالبة والايجابية فيه ، ومن ثم تمهيد السبيل أمام الأنشطة الادارية المختصة برسم الاستراتيجيات لكى تصل الى الاستراتيجية المثلى فى كل موقف .

ـ ان التغير والتحول فى طبيعة المواقف وتركيب عناصرها ، يؤدى بالضرورة الى أن تكون الأنشطة الادارية على درجة متناسبة من المرونة والقابلية للتغير .

ـ ان ترابط أجزاء النظام الادارى (المدخلات والأنشطة والمخرجات) يجعل للظاهرة الادارية قدرة على التأثير فى الموقف المحيط بها من خلال نوعيات الموارد (المدخلات) التى تعمل على استقطابها من البيئة المحيطة ، وكذلك من خلال المخرجات التى تطرحها للبيئة .

ـ يشتمل الموقف على عناصر داخل اطار السيطرة الادارية (عناصر فى التنظيم الداخلى) وعناصر أخرى مقابلة لها تقع خارج اطار السيطرة الادارية (عناصر البيئة الخارجية) ومن ثم توجد درجة من التفاعل والتأثير المتبادل بين العناصر الداخلية والخارجية ، وعلى ذلك تحاول الظاهرة الادارية تعديل المواقف المحيطة بها من خلال توجيه عناصرها الداخلية للتأثير على العناصر الخارجية المقابلة لها .

ـ تستخدم الادارة أساليب متنوعة للحفاظ على التوازن بينها وبين الموقف المحيط منها عمليات التنميط والتسوية والترشيد والتسيطر أو تغيير مجالات النشاط (١) .

ومن ناحية أخرى ، لابد من الاشارة الى أن الموقف المحيط بالظاهرة الادارية يمكن أن تتفاوت أبعاده وعناصره بحسب المنطلق الذى ننظر منه اليه . وقد يكون دوليا صرفا ، كما قد يكون محليا ودوليا فى ذات الوقت ومن المؤكد أن اختلافات مدى الموقف يعكس للظاهرة الادارية فرصا وقيودا مختلفة . ونحن نميل فى تفكيرنا الادارى الى الاعتقاد بأن تعقد أبعاد الموقف وتداخل عناصره وان كان يعمل على تعقيد الظروف التى تتم فيها الظاهرة الادارية ، فانه فى نفس الوقت يخلق من التحديات والضغوط قدرا لازما لدفع الأداء الادارى الى مستويات أفضل والى ارتفاع كفاءة وفعالية الظاهرة

---

(١) Bell, G.O., Organizations and the External Environment, in McGuiee, J. W., (ed) Contemporary Management : Issues and Viewpoints. Op. Cit., pp. 256-282.

الادارية بشكل عام . وطبقا لهذا الاعتقاد فان مدخلا أساسيا للاصلاح الادارى وتحسين الكفاءة الادارية هو تطوير المواقف التى تعمل فيها منظمات الأعمال وغيرها بحيث تحتوى على أبعاد وعناصر تقدمية وهجومية مثل الشركات الأجنبية وادخال عناصر المنافسة فى التركيب الاقتصادى وأشكال الرقابة الحكومية على قطاع الأعمال .

البعد الثانى - المعلومات :

يمكن تعريف المعلومات بأنها تلك الأوصاف والتعاريف والأرقام والحقائق التى تصف وتفسر الأوضاع والظروف الذاتية للظاهرة الادارية من ناحية ، كما تصف وتفسر الأوضاع والظروف الخارجية المحيطة بها من ناحية أخرى .

وتحتل المعلومات مكانا هاما فى تفكيرنا الادارى حيث نراها ركنا أساسيا فى العمل الادارى ، كما أنها تشكل عنصرا من عناصر الربط والتنسيق واحداث التكامل بين أجزاء التنظيم الادارى .

ان تفكيرنا الادارى المعاصر يرى أن حركة الظاهرة الادارية كلها تتوقف على عنصر المعلومات ، حيث ان الادارة شأنها شأن كل النظم المفتوحة تمارس حركات وأنشطة مختلفة تتبلور جميعا فى شكل استجابات Responses محددة تبدأ عند استثارتها بمثيرات تصل الى النظام فى شكل معلومات تتخذ رموزا وأنماطا متعددة ، وفى ضوء هذا التصور فان حركة الظاهرة الادارية تنشأ وتتطور بتأثير المعلومات المتدفقة عليها من المناخ المحيط وتلك النابعة من تكوينها الذاتى .

ويمكن تصنيف المعلومات المتدفقة على الظاهرة الادارية بحسب مصادرها الى ما يلى :

- معلومات صادرة عن نظم ادارية أخرى ، وهى تمثل الأفعال والقرارات وأنماط النشاط والحركة التى تمارسها تلك النظم التى ترتبط بعلاقات مباشرة أو غير مباشرة مع الظاهرة الادارية موضع البحث .
- معلومات صادرة عن الأفراد والجماعات والمجتمعات التى تعايشها الظاهرة الادارية وتتفاعل معها بالتعامل أو التبادل أو بأى صورة أخرى من صور التأثير المشترك

ــ معلومات صادرة عن نظم عليا فى المجتمع لها سلطة التشريع والتصريح أو التقييد (مثل الحكومة وغيرها من النظم السيادية أو الاشرافية بصفة عامة) .

ــ معلومات صادرة عن النظم المادية والطبيعية المحيطة بالظاهرة الادارية . والى جانب تلك المصادر الخارجية ، فان الظاهرة الادارية ذاتها تنتج أشكالا متنوعة من المعلومات بحكم نشاطها الذاتى وأوضاعها الداخلية . ان حركة أجزاء النظام الادارى وتفاعلاتها معـا تستهلك (أو تستخدم) الموارد والطاقات المتاحة له ، ومن ثم تصدر عن تلك الحركة مؤشرات (معلومات) توجه الظاهرة الادارية الى ضرورة تدبير طاقات جديدة . كذلك فان حركة أجزاء الظاهرة الادارية اذ تنتهى الى ناتج معين ، فانه يصاحب ذلك الناتج مؤشرات تنبه الظاهرة الى ضرورة العمل من أجل التعبير عنه أو التصرف فيه .

وثمـة حقيقة رئيسية فى تفكيرنا الادارى المعاصر هى أن المعلومات تتواجد بطبيعة الأمور فى الظاهرة الادارية وحولها . وهى غالبا تتواجد فى صور مبدئية (أو بدائية) ولكنها تحتاج الى أن يكشف عنها وتعاد صياغتها حتى تتاح لها فرص احداث التأثيرات المنطقية المتعلقة بما تحويه من دلالات . ومن هنا فان التفكير الادارى المعاصر يوجه عناية خاصة الى تصميم وتشغيل نظم متخصصة فى الكشف عن المعلومات واستقبالها ووضعها فى الاطار السليم الذى يتيح لها بطلاقة وحرية مع عناصر الظاهرة الادارية جميعا (١) .

وبذلك فان الأجزاء التنظيمية المعنية بتشغيل نظم المعلومات تحتل فى التفكير الادارى المعاصر أهمية كبرى باعتبارها مراكز لضبط نبض التنظيم وحماية التدفق المنتظم والمستمر لمصدر حيويته واحساسه بما حوله وبنتائج أعماله .

ويلاحظ أن المعلومـات تتناول بالوصف والتحليل ليس فقط الأحداث والأوضاع المـاضية أو التـاريخية ، بل تعنى أيضـا بوصف وتحليل الأحـداث والأوضاع المعاصرة أو الجارية ، كما تمتد الى التنبؤ بالأحداث والظروف المستقبلية .

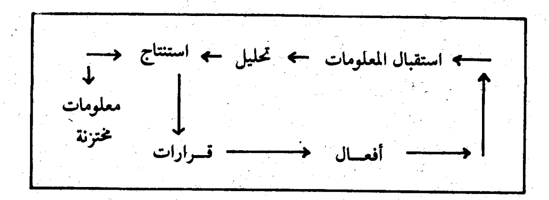
---

(١) يقصد بذلك أنشطة بناء وتشغيل نظم المعلومات الادارية Management Information Systems والتى تختص بالكشف عن المعلومات وتجميعها وتحليلها واعدادها للاستخدام طبقا لاحتياجات مراكز العمل المختلفة بالتنـظيم الادارى وفى التـوقيتـات المناسبة كما تعمل على تداول المعلومات وحفظها وتجديدها Up-dating واسترجاعها Retrieval حين الحاجة .

راجع فى تلك :

Flores, L., Data Structure and Management. N.Y. : John Wiley and Sons, 1970.

ان التعـامل المستمر مع المعلومات والتفاعل بها ومعها هى سمة واضحة للظاهرة الادارية المعاصرة . ويصور الشكل رقم ١/١ منطق التعامل مع المعلومات فى النظام الادارى :



شـكل رقم ١/١

التعامل مع المعلومات

البعد الثالث ـ الأهداف :

الأهداف هى تلك الانجازات أو النتائج التى تعمل الظاهرة الادارية على تحقيقها باستخدام الموارد والطاقات المتاحة والمحتملة فى اطار القيود والمحددات الذاتية والمناخية التى تصاحب العمل الادارى . واذا استخدمنا منطق النظم ـ وقد عبرنا عن الادارة باعتبارها نظاما مفتوحا ـ فان الأهداف هى مخرجات Out puts النظام الادارى .

ويوجه الفكر الادارى المعاصر اهتماما واضحا لمفهوم الأهداف لما له من تأثير على فعـاليات الظاهرة الادارية بشكل عام . ويهمنا فى هذا المجال استعراض بعض الأفكار العلمية والمحاورات الفلسفية عن الأهداف فى الادارة :

- تستمد الظاهرة الادارية أهدافها من استقراء أوضاع ومتطلبات البيئة المتاحة من ناحية ، واستكشاف امكاناتها وطاقاتها الذاتية من ناحية أخرى . انها يتحدد النجاح بالدرجة الأولى فى ضوء القدرة على حسن اختيار الأهداف ذاتها .
- ان اختيار الأهداف يتطلب المواءمة والتوفيق بين ما تحتاج اليه البيئة أو ما قد تتمكن من استيعابه ، وبين ما تفرزه الظاهرة الادارية أو ما هو متاح لها من قدرات وما يحتمل أن يتوفر لها من امكانيات .

- ان الظاهرة الادارية لا تسعى بتحقيق الأهداف المختارة الى مجرد الاستجابة الآلية لمتطلبات المجتمع ، بل هى أيضا قد تحاول التأثير فى هذا المجتمع وتغييره من خلال الأهداف التى تحققها .

- تنعكس الأهداف المختارة على اختيار وتصميم العمليات والأنشطة المختلفة فى التنظيم الادارى ، كما تنعكس على اختيار واستقبال المدخلات (الموارد) المستخدمة فيه . من ناحية أخرى ، فان ما يتحقق من أهداف يكون له تأثير مباشر على حجم ونوع الموارد التى يستطيع النظام الادارى الحصول عليها من البيئة المحيطة . ومن ثم فان استنتاجا هاما قد تكرس فى الفكر الادارى المعاصر هو أن استمرار بقاء الظاهرة الادارية واضطراد فعاليتها لا يتوقف على أحجام وأنواع الموارد المتاحة لها ، بقدر ما يتوقف على نجاحها فى اختيار الأهداف وتحقيقها .

ومن الحقائق الواضحة فى الفكر الادارى المعاصر أن الظاهرة الادارية تعانى فى كثير من الأحيان مشكلة تناقض الأهداف Goal Conflict. وتنشأ هذه التناقضات من أسباب مختلفة أهمها التباين بين ما يريدة المجتمع (أو يستطيعه) التنظيم الادارى من جانب ، كما تنشأ تناقضات الأهداف من تباين المصالح والدوافع لعناصر التنظيم المتعددة واختلافها عما يسعى اليه التنظيم الأكبر من جانب آخر . ولقد كانت مشكلة تناقض الأهداف تثير فزعا شديدا فى التفكير الادارى التقليدى حيث كان يعتبرها مصدرا للتحلل والانشقاق التنظيمى وبالتالى خطورة يجب العمل على تجنبها .

ولكن الفكر الادارى المعاصر يرى فى تناقض الأهداف - بل فى التناقض بصورة عامة - ظاهرة صحية يجب العمل على ابرازها وتوفير المناخ المناسب لتطويرها الى أسلوب تنافس ايجابى . ان تناقض الأهداف يفسره مفهوم النظم على أنه حالة اختلال فى توازن النظام اما داخليا أو خارجيا ، وحيث تتصف النظم بالقدرة على الاحساس بالاختلال من ناحية ، ومحاولة استعادة التوازن من ناحية أخرى ، فاننا نرى أن تناقض الأهداف يحرك الظاهرة الادارية (كما قد يحرك المجتمع) ويثيرها بحثا عن الطرق والأساليب المؤدية الى استعادة التوازن الذى يكون عادة عند مستوى أفضل وأعلى من الانجاز والأداء .

وثمة سؤال جوهرى يتعلق بالمدى الذى يذهب اليه التنظيم الادارى فى محاولته تحقيق أهدافه . فقد كان الفكر الادارى التقليدى يرى أن يتحقق الحد الأقصى للهدف

Maximize وذلك على أساس تجاهل أمرين : **الأول** هو تناقض أهداف التنظيم المتعددة (أو احتمال تناقضها) ، **والثانى** هو الضغوط والقيود البيئية على التنظيم التى تحد من قدرته على الانجاز . ولكن الفكر الادارى المعاصر يتجه اتجاها مغايرا يتناسب مع مفهومه عن الظاهرة الادارية باعتبارها نظاما مفتوحا . ان المدى المقترح لتحقيق الأهداف هو ما يسمى « حد الأشباع Satisficing » وهو ذلك الحد الكافى من الانجاز الذى ينتقل بالتنظيم خطوات ايجابية الى الأمام بمجال تحقيق هدف معين وذلك دون أن يعوقه أو يدفعه الى التضحية بتحقيق حد مماثل فى هدف آخر (١) .

ونتيجة لفكرة حد الاشباع فى تحقيق الأهداف ، فان الفكر الادارى المعاصر يتبنى فكرة أخرى هى « فجوة الأهداف Goal Discrepancy » وهى عبارة عن الفارق بين حجم (كمية ، مستوى) الهدف المختار وبين حد الاشباع الذى تحقق من هذا الهدف . ان أهمية هذه الفكرة تنبع من كونها تضع الظاهرة الادارية فى اطار علمى سليم يستمد مقوماته من مفهوم النظم . وفى ضوء تحليل النظم ، فان فجوة الأهداف المختارة قد تكون سالبة حين تقل الأهداف المحققة عن الأهداف المختارة سواء من حيث كمية الانجاز أو مستوى الأداء . وهذا القصور فى الانجاز يمثل فى تصورنا دافعا للظاهرة الادارية يدفعها الى تكثيف الجهود واعادة تصميم أساليب العمل ومحاولة الارتفاع بمستوى الانجاز الى الحد المستهدف . من ناحية أخرى ، فقد تكون فجوة الأهداف ناشئة عن زيادة الأهداف عما كان مستهدفا . وتلك الزيادة تمثل فائضا يستخدمه التنظيم الادارى فى تعويض تخلفات سابقة أو الاعداد لمواجهة صعاب وعقبات متوقعة مستقبلا .

البعد الرابع ـ الوسائل :

تعتبر الوسائل أو الأساليب أحد الأبعاد الحيوية فى تكوين الظاهرة الادارية حيث هى المعبر الذى تستخدمه الادارة فى تحريك المواقف لاحداث التغيير المتوافق مع أهدافها المختارة .

فالظاهرة الادارية تحاول أن تنتقل من الموقف السائد الذى تمارس فيه نشاطها الى الموقف المستهدف الذى يصف النتائج والانجازات التى قامت من أجلها . ولتحقيق هذا

(١) Cyert, R. M., and March, J. A. Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1962 .

الانتقال لابد للادارة من الالتجاء الى وسائل وأساليب محددة الفعالية من جهة ، ومتناسبة مع طبائع المواقف ومتطلباتها من جهة ثانية .

ويتبنى الفكر الادارى المعاصر عددا من الوسائل والأساليب التى يراها ضرورة محتمة لامكان تحقيق الأهداف المختارة . وتلك الوسائل والأساليب هى :

- البحث والدراسة وتكوين المعلومات .
- التحليل والكشف عن العلاقات والبدائل .
- تصميم النظم .
- التخطيط وتكوين البرامج .
- المتابعة والتقييم المتكامل .

فالظاهرة الادارية تعتمد البحث والدراسة وسيلة هامة للتعرف على معطيات المناخ المحيط والأوضاع السائدة فيه . ومن ثم تكشف عما به من فرص متاحة وما يفرضه من قيود ومعوقات . كذلك من خلال البحث والدراسة تكشف الظاهرة الادارية عن طاقاتها الذاتية والامكانيات الكامنة فى عناصرها المادية والبشرية . والناتج الحقيقى من البحوث والدراسات ينبغى أن يكون تدفقا مستمرا ومنتظما من المعلومات التى تصف الظاهرة الادارية والمحيط الذى توجد فيه ، كما تكشف عن الأحداث والوقائع ذات العلاقة بقدرتها على تحقيق أهدافها المختارة . وفى ضوء هذا التصور تصبح أنشطة البحوث وجمع الحقائق ركنا أساسيا فى فعاليات الادارة المعاصرة .

- وحين تتجمع المعلومات ونتائج البحوث لدى الادارة . فان جهدا منظما ومتطورا يجب أن يوجه الى تحليلها واستنتاج ما تحويه من علاقات وبدائل . وعلى سبيل التحديد فان الادارة تهتم بوسيلة التحليل من أجل الكشف عن حقائق وخصائص المتغيرات التى تتعامل بها أو معها . فاذا استطاعت الادارة الفصل بين المتغيرات التابعة أو التى تحت سيطرتها من جانب ، وبين المتغيرات المستقلة أو المؤثرة فيها من جانب آخر ، فانها تكون فى موقف أفضل من حيث القدرة على ادراك العلاقات بين تلك المجموعات من المتغيرات واتجاهات تأثيرها على حركة الظاهرة الادارية واحتمالات وصولها الى أهدافها المختارة .

ان ما تسعى اليه الظاهرة الادارية هو التوصل الى مجموعة من الطرق والاتجاهات البديلة التى تعمل بمقتضاها على تجميع وتوجيه طاقاتها ومواردها بحيث يتحقق عن ذلك أنسب درجة من الانجاز فى اطار المعطيات والمحددات التى تتعامل فى ظلها . والفكر الادارى المعاصر فى ادراكه لأهمية توليد البدائل ، انما يضع شروطا لما يمكن قبوله منها أهمها ، أن يكون البديل ممكنا أو فى نطاق قدرات الادارة وطاقاتها ، وأن يكون مؤديا الى تحقيق الأهداف المختارة أو بعضها (١)

ويمكن تصنيف البدائل المتاحة للظاهرة الادارية الى صنفين أساسيين هما بدائل المستوى الأعلى Higher level Alternative ونقصد بها الاستراتيجيات الكبرى التى تعتمدها الادارة فى تحريك مواردها باتجاه الأهداف المختارة ، وبدائل المستوى الأدنى ونشير بها الى التكتيك الذى تلجأ اليه الادارة تنفيذا لاستراتيجية معينة .

وبصفة عامة فان الادارة حين تبحث عن بدائل فانها تأخذ فى الاعتبار دائما مبدأ التضحية أو نفقة الفرصة الضائعة Opportunity Cost الذى تحسب على أساسه التكلفة النسبية للبديل الذى تم اختياره بالقياس الى البدائل التى ضحت بها الادارة حين لم تقرر اختيارها (٢)

---

(١) MacCrimmon, K. R., "Managerial Decision-Making" in McGuire, J., Op. Cit., pp. 451 - 456.

(٢) Preston, L.E., " The Contributions of Economics to Management ", in Mcguire, J. Op. Cit., pp. 49 - 50.

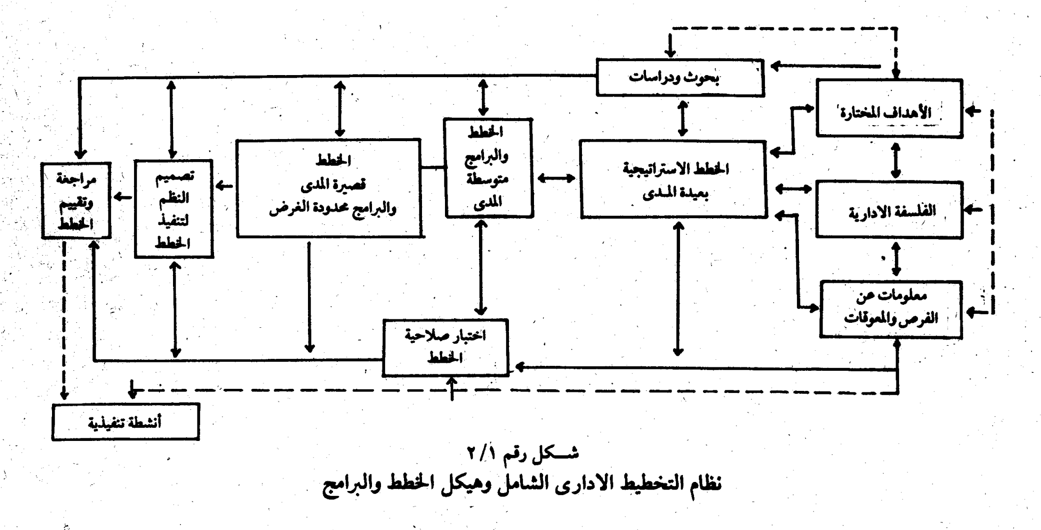
- ان اختيار البدائل ليس الا **وسيلة** نحو تحقيق الأهداف المختارة ولكى يتم هذا التحقيق لابد من استخدام وسيلة أخرى مساعدة هى مجموعات النظم والاجراءات Systems and Procedures التى يتم من خلالها تحويل البدائل الى أنشطة تفصيلية ترابط فى علاقات منطقية وتتناسب فى مرونتها أو ثباتها النسبى مع طبيعة كل بديل . وتعتبر عملية تصميم النظم Systems Design واحدة من أحدث وأهم الأساليب الادارية التى زاد اعتماد الادارة المعاصرة عليها لضمان الانجاز السليم عند الحد الأدنى من الجهد والوقت والتكلفة . وقد اكتشف الفكر الادارى المعاصر فعالية عمليات التنميط Standardization والروتينية Routinization باستخدام مستحدثات التكنولوجيا المعاصرة وأهمها الحاسبات الالكترونية خاصة فى تنفيذ البدائل المتكررة أو المستقرة Routine لذلك فان الادارة المعاصرة تصر على قيام كيان تنظيمى متخصص فى دراسة وتحليل النظم System Analysis

- ان البدائل والنظم تزداد فعاليتها عندما يتم تنسيقها فى اطار متكامل يضم عناصرها فى تكوين متناسق من الخطط والبرامج . ويعتبر التخطيط الادارى الشامل (١) Comprehensive Managememt Planning وسيلة هامة لاحداث التجميع والتنسيق نحو الغايات المستهدفة . ويميل الفكر الادارى المعاصر الى تصور العملية التخطيطية الشاملة فى اطار مفهوم النظم حيث تتولد لدى الظاهرة الادارية معلومات وأحداث مختلفة تمثل المدخلات فى نظام التخطيط . ومن ثم تتم جهود تخطيطية تترجم تلك المعلومات والأحداث الى هيكل متناسق من الخطط والبرامج كما يتضح من الشكل التالى رقم ١/٢ .

- وتكتمل الوسائل الادارية باستخدام المتابعة والتقييم الشامل للأداء والانجازات ويرى الفكر الادارى المعاصر أن تقييم الأداء هو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الناتجة عن حركة التنفيذ لكى يتم الحكم على مدى الكفاءة فى تحقيق الأهداف المختارة والكشف عن مجالات التخلف أو الانحراف فى التنفيذ والعمل على تصحيحها وتقويم مسار الأنشطة بالتنظيم .

---

(١) Steiner, G. A., Top Management Planning. N.Y. :The Macmillan Co., 1969.



شـــكل رقم ٢/١
نظام التخطيط الادارى الشامل وهيكل الخطط والبرامج

ان التقييم فى تصورنا هو وسيله حركية مستمرة تصاحب تدفق الأنشطة الادارية فى توافق زمنى يسمح للادارة باكتشاف احتمال انحراف الأداء عن مستوياته المستهدفة ، ومن ثم يمكنها من تصحيح وتطور أساليب العمل لتأمين الوصول الى الأهداف المختارة . ويميل الفكر الادارى المعاصر الى اعتبار وسيلة التقييم الشامل عنصرا مترابطا مع نظام المعلومات المتكامل فى التنظيم كما يتضح من الشكل التالى رقم ٣/١

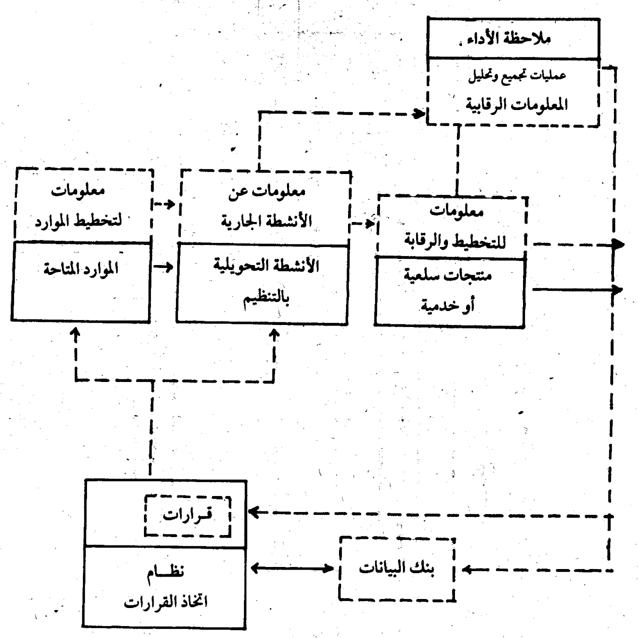
البعد الخامس ـ القـرار :

تتبلور المعلومات الواردة للظاهرة الادارية عن المتغيرات التى تتعامل معها فى مجموعة من البدائل ، وبالتالى يبدأ البعد الموضوعى الخامس للادارة وهو اتخاذ قرار لكى يتم اختيار بديل (أو بدائل) ترجمته الى فعل وسلوك من أجل تحقيق الانجاز المستهدف وفقا لعدد من القواعد والمعايير .

وتتفاوت عملية اتخاذ القرارات فى صعوبتها تبعا لتعدد البدائل المطروحة للاختيار وبحسب تداخل العوامل والمتغيرات المتفاعلة فى الموقف . وبناء على ذلك سنجد حالات كثيرة يصل فيها النظام الادارى الى قرار ومن ثم تبدو الاستجابة فى وقت قصير نسبيا قد يبدو أحيانا وكأنه رد فعل تلقائى أو آلى للمثير الخارجى . تلك هى القرارات الروتينية التى اعتمدها النظام واختبر نتائجها ووجدها فى صالحه ومن ثم يميل الى تكرارها كلما تهيأت الظروف . وهناك حالات أخرى يطول فيها الوقت الذى يستغرقه النظام فى الوصول الى قرار حيث تكون المشكلة موضع البحث جديدة فى نوعها لم يألفها النظام بعد ، أو حيث ترتفع درجة تعقيدها .

ان اتخـاذ القـرارات فى الفكر الادارى المعاصر هو عملية عقلانية بالدرجة الأولى تخضع لقيود ومتطلبات تفرضها البيئة المحيطة من جانب ، وتنبع من طبيعة الظاهرة الادارية وأوضاعها من جانب آخر .

واتخـاذ القـرار بهذا المعنى هو نشاط مستمر يعتمد على كل المعلومات المتاحة عن الفرص والمعوقات فى المناخ المحيط ، ثم استنادا الى معايير للاختيار يحددها النظام لنفسه ، تبدأ عملية البحث عن السبل المختلفة (البدائل) التى يتمكن من خلالها النظام أن يفيد من الفرص المتاحة أو يتجنب المعوقات القائمة أو المختلفة . وحين يكتشف النظام الادارى

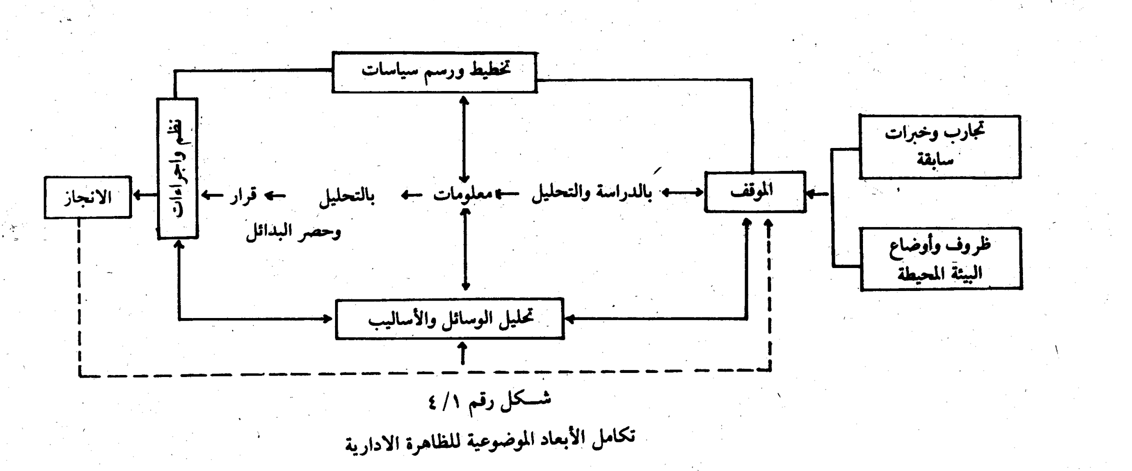


شـكل رقم ٣/١

نظام تقييم الأداء باعتباره نظاما للمعلومات

البدائل الممحصه ، فانه يخضعها لعملية مقارنة بحثا عن ذلك البديل الذى يحقق له هدفه بأعلى كفاءة ممكنة (فى اطار حد الاشباع) .

ان القرار كما تبين لنا من التحليل السابق هو اختيار لطريق أو سبيل معين تتخذه الظاهرة الادارية للوصول الى هدف مرغوب ، فهو بهذا المعنى اذن انحياز الى جانب نمط



شـكل رقم ٤/١

تكامل الأبعاد الموضوعية للظاهرة الادارية

سلوكى محدود دون غيره . والأصل فى القرار أنه وسيلة الى تحقيق الأهداف والمنافع التى يسعى اليها النظام الادارى أو تجنب الأضرار والمشكلات التى يتوقعها .

ان اتخاذ القرارات يتمثل فى عملية مستمرة متدفقة وهى وان لم تكن واضحة وظاهرة الا أنها توجد طالما كانت الظاهرة الادارية فى موقف يحتم عليها الاختيار .

ويصور الشكل السابق تكامل الأبعاد الموضوعية للظاهرة الادارية .

رابعا ـ قضية الأبعاد السلوكية الادارة :

يحتل السلوك الانسانى مكانا بارزاً فى الفكر الادارى المعاصر باعتباره أحد المتغيرات الحاكمة لحركة الظاهرة الادارية ، ومن ثم المحددة لكفاءتها وفعاليتها . ولقد كان التفسير السليم لأثر السلوك الانسانى فى الادارة موضعا للجدل والخلاف فى تاريخ الفكر الادارى كما سبق أن أوضحنا . ولكن الفكر الادارى المعاصر بتأثير من العلوم السلوكية النامية ، قد تبنى موقفا واضحا فى هذه القضية يتناسب مع نظرته للادارة باعتبارها نظاما مفتوحا ، ففى هذه الحالة يعتبر السلوك الانسانى أحد المدخلات الرئيسية فى نظام الادارة ، ومن ثم هو عامل هام فى تحريك الأنشطة والاستجابات الادارية وتحديد ناتج عمل الظاهرة الادارية .

ومن زاوية أخرى فان رؤية الفكر الادارى المعاصر للانسان فى الادارة هى رؤيا شاملة ومتكاملة تتجاوز الفرد الى الجماعة ، وتضع الجماعات فى اطارها الاجتماعى والحضارى العام . فالسلوك الانسانى بالنسبة للادارة هو هدف ووسيلة فى ذات الوقت .

فمن حيث هو هدف نجد الادارة تعمل على تغيير سلوك العاملين والمتعاملين معها حتى تحقق أهدافها المختارة . كذلك فان وسيلة الادارة الأساسية فى احداث هذا التغيير هو السلوك الانسانى ذاته لفئة من الأفـراد يتولون قيادة التغيير Change Agents

ان الانسان الفرد فى النظام الادارى هو شاغل لدور معين Role وبالتالى فهو مطالب بالالتزام بأنماط سلوكية محددة تتوافق مع أبعاد الدور الادارى الذى يشغله . ان سلوك الفرد

يتحدد استجابة لعديد من المؤثرات الواردة إليه من داخل وخارج التنظيم الادارى والفرد يسترشد فى اختباراته بالمعايير السلوكية التى يفرضها التنظيم ، كما يتأثر بناتج خبراته وتجاربه ورؤيته الخاصة للموقف التنظيمى وما يسنح فيه من فرص وما يسوده من قيود أو عقبات .

والفكر الادارى المعاصر يرفض الفكرة التقليدية عن الانسان الاقتصادى الرشيد Rational Economic Man التى روجت لها النظرية الاقتصادية التقليدية . وعلى العكس ، فان الادارة المعاصرة تقبل مفهوم « الرجل الادارى » Administrative man وهو انسان عادى له دوافعه وأهدافه وله تجاربه وخبراته ومن خلال تعامله فى الموقف التنظيمى وادراكه لحقيقة القوى المحركة لعلاقات العمل ، نراه يتخذ القرارات التى يعتقدها محققة لأهدافه . والادارة المعاصرة تقبل احتمال تصارع أو تناقض أهداف الأفراد مع الأهداف التنظيمية العامة ، وهى ترى فى هذا الصراع ظاهرة صحية وليست بالضرورة مصدرا للخطر على الكيان التنظيمى .

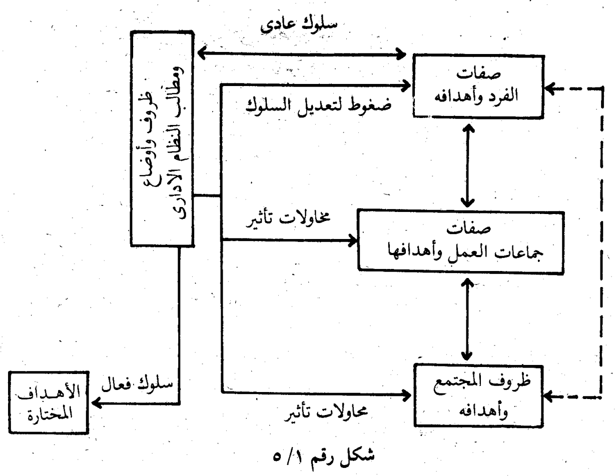
وحيث تكون للرجل الادارى الحديث حياته الخاصة وانفعالاته النفسية وعلاقاته الاجتماعية وكلها تنعكس على عمله وعلاقاته التنظيمية (١) فان الفكر الادارى المعاصر يدرك احتمال نشأة فجوة أو تباعد بين أنماط السلوك العادية للأفراد وبين النمط السلوكى المستهدف من التنظيم الادارى الأمر الذى يخلق مشكلة سلوكية (٢) .

فى اطار المفاهيم السابقة ، فان الفكر الادارى المعاصر يحتوى على تحليل موضوعى للأبعاد السلوكية باعتبار الانسان متغيرا رئيسيا فى مدخلات النظام الادارى ، وبالتالى فالسلوك تتأثر به مخرجات النظام الادارى . ويقوم النموذج الادارى الحديث على أبعاد سلوكية محددة تشمل الفرد والجماعة والمجتمع فى تناسق وتفاعل ، وتعكس آثار عمليات التأثير المتبادل بين هذه الأبعاد ، وتحدد للظاهرة الادارية اتجاهات عمل واضحة فى شأن استيعاب التأثيرات السلوكية واستخدامها لتحقيق الأهداف المختارة .

---

(١) ينكر الفكر التنظيمى التقليدى على الانسان حياته الخاصة ويطالبه بالفصل بينها وبين حياته الوظيفية ، وقد كان هذا أحد الفروض الأساسية لنظرية البيروقراطية كما عبر عنها ماكس ويبر .

(٢) راجع د. على السلمى ـ تحليل النظم السلوكية ـ مكتبة غريب ، القاهرة ١٩٧٥ .



شكل رقم ١/ ٥

الأبعاد السلوكية للظاهرة الادارية

خامسا ـ قضية الفعالية الادارية :

ان الظاهرة الادارية ما وجدت الا لتحقيق أهداف وانجازات يصعب الحصول عليها بدون النشاط والجهد المتخصصين لفئة الاداريين .

وليس القصد مجرد الوصول الى أهداف أو انجازات ما ، ولكن الأساس هو فى تحقيق مستوى من الكفاءة الانتاجية يمثل أفضل استثمار للموارد والطاقات المتاحة ، ويجعل الناتج أو العائد بقيمة حقيقية أعلى من كل ما بذل فى سبيل الوصول اليه ، وذلك ما نشير اليه بقضية الفعالية فى الادارة .

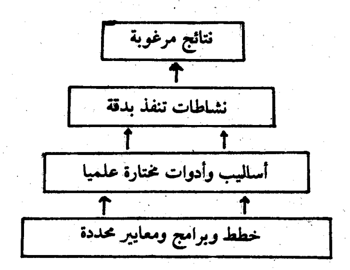
ان الفعالية الادارية فى تفكيرنا الادارى المعاصر هى قدرة الظاهرة الادارية على أداء الأعمال الصحيحة ، والتوصل الى تحقيق النتائج المطلوبة فى حدود التكلفة المناسبة (١)

(١) james L. price, Organizational Effectiveness. An Inventory of propositions Homewood, " L. Richard D. Irwin, Inc. 1968.

والفعالية الادارية فى تصورنا هى خاصية كلية وشمولية تصف وتلخص الأبعاد المميزة للتنظيم الادارى ، كما أنها خاصية مستمرة على مدى الزمن ومن ثم لها صفة تراكمية Accumulative وقدرة اشعاعية تؤثر بدورها على تلك الأبعاد المميزة للتنظيم . وفى اطار تصورنا العلمى للظاهرة الادارية فان فعالية الادارة هى محصلة لتفاعل عدد من العوامل التنظيمية ، والادارية أهمها ما يأتى :

- درجة التكامل بين ادارات وأجزاء التنظيم الادارى .
- درجة الوضوح والتحديد فى نظام اتخاذ القرارات بالتنظيم وموضوعية المعايير المستخدمة فى الوصول الى القرارات .
- درجة الاستقلال وحرية الحركة التى يتمتع بها التنظيم الادارى فى مواجهة المناخ المحيط ومصادر السلطة أو التقييد والرقابة فيه .

ولكى نصل الى استنتاج أهم مظاهر الفعالية الادارية فاننا نعرض التصور الآتى لمعنى الفعالية :



شكل رقم ٦/١

وفى اطار التصور السابق ، فاننا نستطيع حصر أهم عناصر الفعالية الادارية فى الآتى (١) :

---

(١) Drucker P., The Effective Excutive, N.Y.: Harper and Row, 1967.

- ادارة الوقت .
- ضبط التكلفة .
- انتظام التتابع .
- دقة الأداء .
- التركيز على النتائج .
- استثمار عناصر القوة فى الموقف .

سادسا ـ الفكر الادارى المعاصر وانعكاساته المستقبلية :

تناولنا بالتحليل عددا من قضايا الفكر الادارى وصولا الى تكوين اطار نظرى متكامل يفسر الظاهرة الادارية فى عالمنا المعاصر ويحدد أبعادها . وفى ضوء هذا الاطار التطورى نستطيع أن نمد أبصارنا لاستقراء ملامح الادارة المستقبلة واستطلاع اتجاهات التطور فيها ، والتى ستنعكس بالضرورة على الادارة العامة .

واعتمادا على الخصائص الذاتية للظاهرة الادارية التى أمكن تحديدها فى هذه الدراسة ، نتوقع أن تكون اتجاهاتها المستقبلية كما يلى :

- **الاتجاه نحو المزيد من الصعوبة والتعقد فى الظاهرة الادارية :**

ان الادارة فى المستقبل ستكون عرضة لتأثير عديد من المتغيرات البيئية التى ستتزايد فعالياتها فى المجتمع نتيجة للتحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . من ناحية أخرى ، فان التركيب الذاتى للتنظيمات الادارية سوف يتجه الى مزيد من التشابك والتعقد نتيجة لظهور وظائف جديدة ومهام متطورة وأساليب عمل وامكانيات متغيرة تستخدم العلم والتكنولوجيا الأكثر تعقيدا . من كل ذلك سوف تزداد حدة التفاعلات ومجالاتها بين الادارة والمناخ المحيط ، كما ستزداد صعوبة التعامل مع المتغيرات الحاكمة للعمل الادارى .

● **الاتجاه نحو المزيد من العلمانية فى الظاهرة الادارية :**

سوف يكون للعلم والتفكير العلمى آثار أكثر وضوحا فى الادارة المستقبلة باعتبارهما السبيل المنطقى لمواجهة المشكلات ومواقف اتخاذ القرارات المعقدة والمتشابكة . ويعنى تزايد أهمية الأسلوب العلمى فى الادارة الاعتماد بصورة أوضح على تدفقات من المعلومات أكثر انتظاما والاستخدام المستمر لأساليب التحليل والبحث عن البدائل التى تعتمد على التقدير الكمى للمتغيرات ذات العلاقة . وبقدر الالتجاء الى العلم ومناهج التفكير العلمية فى المشكلات والمواقف الادارية ، ستكون درجة العقلانية والرشد الموضوعى فى اتخاذ القرارات أعلى وأوضح .

● **الاتجاه نحو المزيد من المرونة والتنوع فى العمل الادارى :**

كانت بيئة الأعمال فى الماضى تتسم بالبساطة والوضوح ، كما كانت المتغيرات المؤثرة على الظاهرة الادارية محدودة فى عددها وحجم تأثيرها بحيث أصبح من الميسور التوصل الى مجموعة من المبادىء الادارية والتنظيمية القابلة للتعميم فى المواقف الادارية المختلفة . وبالتالى كانت الحلول النمطية للمشكلات الادارية فى متناول الادارى عادى المهارة نظرا لبساطة المشكلات من ناحية ، ومعدل التكرار العالى فى حدوث نفس المشكلات من ناحية أخرى .

ولكن الادارة المعاصرة كما رأينا تتصف بقدر عال من التعقد والصعوبة الأمر الذى يجعل كل موقف ادارى متميز بذاته وكل مشكلة ادارية فى حاجة الى جهد خاص لتحليلها والتوصل الى حل منطقى لها . وحيث رأينا أن هذه الصعوبة وذلك التعقد فى الظاهرة الادارية يتجهان مستقبلا الى التزايد والتصاعد ، فان الاستنتاج المنطقى لاشك يكون أن ما يسمى بمبادىء التنظيم أو الادارة لن تجد لها مكانا فى العمل الادارى المستقبل . كما ان الحلول النمطية وأساليب العمل الادارى المتماثلة سوف تفقد قيمتها ولن يكون الاعتماد عليها ممكناً لمواجهة مشكلات ادارة المستقبل .

ان المرونة والتنوع سيكونان هما الصفتان الأساسيتان للعمل الادارى فى المستقبل حيث سيضطر العاملون فى حقل الادارة الى بذل جهود متميزة للتعامل فى كل موقف على حدة . ومن ثم فان التفكير الخلاق والقدرة على الابتكار والتجديد سوف تصبح جميعا من الشروط الأساسية للتفوق فى العمل الادارى ومواجهة مشكلاته المحتملة .

وبصفة عامة ، فان ادارة المستقبل لن يكون فيها مكان للأنماط الثابتة أو حتى المستقرة نسبيا فى أشكال التنظيم أو أساليب أداء الوظائف الادارية المختلفة . بل سيكون التغير والتطوير هما الأساس للعمل الادارى الفعال .

● **الاتجاه نحو مزيد من المهنية فى العمل الادارى :**

ان خلاصة التغييرات السابقة جميعا تتبلور فى تغيير نوعية رجل الادارة نفسه . فادارة المستقبل بكل ما فيها من تعقد وتنوع وعلمانية وموضوعية لن تتوافق مع منطق أن فى العمل الادارى متسع لكل من لا حرفة له كما هو الشائع الآن (١) .

ان اتجاهات التغيير فى ادارة المستقبل تشير الى أنها سوف تصبح مهنة Profession لها كل المقومات التى تتمتع بها مهن أخرى كالمحاسبة والطب والهندسة والمحاماة . وبالاضافة الى انعكاسات ذلك التحول المهنى على كيان المحتوى ذاته ، فان انعكاسه على نوعية المديرين فى المستقبل سيتركز فيما يلى :

● اشتراط خلفية علمية محددة لمن يرغب فى ممارسة العمل الادارى .

● وجود هيئة مهنية (اتحاد ، نقابة، رابطة . . .) تشرف على وضع قواعد للترخيص بمزاولة مهنة الادارة ، وتراقب تصرفات الاداريين والتزامهم بأخلاقيات المهنة وقواعد السلوك المعتمدة فيها .

---

(١) تبدو هذه الصورة الآن بوجه خاص فى الدول العربية وغيرها من الدول النامية حيث يمكن لأى انسان أن يشغل منصب (مدير) بغض النظر عن تأهيله وقدرته فالطبيب يمارس ادارة المستشفى وأستاذ الجامعة يمارس الادارة الجامعية ، والفنان يدير هيئة للاذاعة والتليفزيون والصحفى يدير مؤسسة صحفية وهكذا .

الفصل الثانى

نظرية التنظيم

★ **أولا ـ نظرية التنظيم الكلاسيكية :**

ـ خصائص النظرية الكلاسيكية .

★ **ثانيا ـ نظرية البيروقراطية :**

ـ خصائص البيروقراطية .

ـ مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى .

ـ دعائم التنظيم البيروقراطى .

ـ مزايا التنظيم البيروقراطى .

ـ النقد الرئيسى لنظرية البيروقراطية .

ـ الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية .

ـ الجمود التنظيمى .

★ **ثالثا ـ نظريات التقسيم الادارى :**

الفصل الثانى

نظرية التنظيم

هنـاك عدد متـزايد من النـظريات كل منهـا تسعى الى تفسـير لظاهـرة التنـظيم وتحديد العوامل المؤثرة على السلوك التنظيمى . ويؤدى هذا التعدد فى نظريات التنظيم الى وجود مجالات كبيرة للاختلاف والتعارض فيها بينها الأمر الذى يجعل من الصعب أن نتحدث عن « نظرية التنظيم » التى تعطى تفسيرا شاملا وعاما للظاهرة موضع البحث حيث كل من هذه النظريات تركز على جانب أو آخر من جوانب التنظيم أو تبدأ بمفهوم أو تحيز علمى يجعلها تميل الى أن تختلف عن غيرها من النظريات . وبالتالى فسوف يتضح لنا بعد قليل من البحث أن المشكلة فى تفهم نظريات التنـظيم ليست فى تفضيل نظرية على نظرية أخرى ، أو اثبات صحة أو خطأ أى من النظريات المتعددة ، ولكن المشكلة هى كيف يحدث نوع من التجميع والتكامل Integration والتنسيق بين هذه النظريات المختلفة بحيث نخرج فى النهاية بهيكل نظرى Theoritical Model يصلح أساسا لتفسير السلوك التنظيمى والتنبؤ به والتحكم فيه . من جهة أخرى فان مثل هذا الهيكل النظرى المتكامل يعمل على توجيه وترشيد العمل فى مجالات أساسية ثلاث :

- البحث والدراسة العلمية فى موضوع التنظيم .
- التطبيق الادارى فى التنظيمات المختلفة .
- تعليم وتدريب المديرين .

ان وجـود مثل ذلك البناء النظرى المتكامل لاشك يؤثر على الأداء الفعلى للأفراد شاغلى المراكز الادارية فى التنظيمات الفعلية . فالمدير الذى يقتنع بنظرية للتنظيم تركز على « العمل » Work باعتباره العامل الأساسى فى التنظيم والمحرك الأول للسلوك التنظيمى ، يختلف بدون شك فى أدائه وسلوكه الادارى عن المدير الذى يعمل وفقا لنظرية تنظيمية تركز على « الانسان » باعتباره المتغير الرئيسى فى السلوك التنظيمى .

أولا ـ نظرية التنظيم الكلاسيكية :

يطلق تعبير النظريات الكلاسيكية على عدد من نظريات التنظيم التى ظهرت فى العالم الغربى فى أوائل القرن العشرين . ووصفها بالكلاسيكية لا يرجع لكونها ظهرت فى فترة تاريخية مضت وانتهت وبذلك تكتسب صفة القدم والتخلف الزمنى ، ولكن الوصف يستند أساسا الى أسلوب التفكير الذى تقوم عليه هذه النظريات : فقد نشأت النظريات الكلاسيكية للتنظيم وتطورت فلسفيا فى جو يتسم بمجموعة من العوامل والظروف التى أسهمت فى تشكيلها وتطويرها . أهم تلك العوامل الاقتصاد الرأسمالى القائم على المشروع الحر والمنافسة Free Enterprise System والاتجاه الى الترشيد والتفكير المنطقى Rationalism وتفسير السلوك الانسانى والسلوك التنظيمى استنادا الى مفاهيم العلوم الطبيعية النامية فى ذلك الوقت . كذلك فان التطور الصناعى والثورة التكنولوجية التى كانت فى ذروتها فى هذه الفترة جعلت التفكير فى نظريات التنظيم يتلون بالتركيز على العمليات الانتاجية والفنية والتفكير الآلى فى تفسير وتحليل العلاقات بين مكونات التنظيم .

وعلى هذا الأساس فقد كانت نظريات التنظيم الكلاسيكية تقوم على مفاهيم غير ديمقراطية مثل :

- الأمــر Command
- الرقابة Control
- التوجيه Directicn
- السلطة Authority

ان الروح العامة للنظريات الكلاسيكية هى الاستبدادية حيث استمدت مفاهيمها الرئيسية من مؤسسات تتسم بالتركيز على سلطة الرؤساء وضرورة خضوع المرؤوسين مثل الجيش والكنيسة الكاثوليكية وتنظيمات العمل فى بداية تطورها .

وينطبق تعبير النظريات الكلاسيكية للتنظيم على بعض النظريات منها :

- نظرية البيروقراطية .
- نظرية التقسيم الادارى أو الادارة العامة .

وسنعرض فى هذا التمهيد للخصائص العامة للنظريات الكلاسيكية فى التنظيم ثم نفصل مكونات ومفاهيم كل من النظريتين المشار اليهما .

خصائص النظرية الكلاسيكية :

نظرا لما اتصفت به النظرية الكلاسيكية من سمات خاصة ، فقد أطلق عليها بعض الكتاب لفظ « نموذج الآله » (١) وترجع التسمية الى أن النظرية الكلاسيكية أعتبرت الأفراد العاملين فى التنظيم بمثابة آلات . فالعنصر البشرى فى النظرية الكلاسيكية لم يكن من المتغيرات التى تؤثر فى السلوك التنظيمى ولكنه كان من المعطيات givens التى تتأقلم وتتكيف طبقا لنوع العمل الموكل اليها وظروفه دون أن يكون لها ارادة خاصة . لقد اعتبرت النظرية الكلاسيكية العمل سلعة قابلة للبيع والشراء . واذا نظرنا بشىء من التفصيل الى خصائص النظرية الكلاسيكية نجد أنها تقوم على الافتراضات الآتية :

- يتكون التنظيم من مجموعة من الأعمال والمهام ، وأن وحدة التنظيم الأساسية هى المركز (أو الوظيفة) Position وأن لكل وظيفة وصف محدد يوضح بكل دقة الأعمال والواجبات التى ينبغى على شاغلها القيام بها أى أن واجبات الفرد محددة ، وتتطلب نظرية التنظيم الكلاسيكية أن يقوم الانسان بملاءمة نفسه لمتطلبات العمل (٢) .
- هناك خطوط رسمية للاتصال بين أجزاء التنظيم فى اتجاه يجرى من أعلى الى أسفل فى شكل تعليمات وأوامر تصدر من الادارة الى العاملين دون أن يكون لهؤلاء الآخرين حق المناقشة ، أى أن هناك أسس ثابتة وواضحة للاتصال بين أفراد التنظيم تتفق مع التصميم الرسمى له .
- يطبق التنظيم أساليب للقيادة تقوم على استخدام السلطة والنفوذ Authoritative leadership styles. وتعتمد على الخضوع الكامل من المرؤوسين للرؤساء .
- هناك نطاق محدود للاشراف والرقابة narrow span of control ويشرح ارويك Urwick هذه النقطة الأخيرة فيقول (٣) .

---

(١) March J. and Simon, H., Organizations. N.Y. : Wiley and Sons, 1958.

(٢) Lawrence, P.R. and Lorsch J.W., Organization and Environment : Managing Differentiation and Integration. Boston, Harvard Univ., 1968, P. 164,

(٣) Urwick," Organization as a tecgnical problem " in Papers on the Science og Administration, Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds.) N.Y. Institute of Public Administration. Columbia University Press, 1936, P. 47.

" Students of administration have long recognized that in practice, no human brain should attempt to supervise directly more than five, or at the most, six other individuals whose work is interrelated. "

- كذلك فان النظرية الكلاسيكية للتنظيم تقوم على افتراض صفة الرشد فى كل من المدير والعامـل أى فى أعضاء التنظيم بصفة عامة . فالمدير رجل رشيد حين يتخذ قراراته بمعنى أنه يسعى الى تعظيم الانتاجية والعامل أيضا رجل رشيد يسعى الى تحقيق أقصى دخل .

وافتراض الرشد يتطلب افتراض آخر مصاحب له ، وهو توفر المعلومات الكاملة عن الظروف المحيطة والبدائل المتاحة Alternatives لكل من المدير والعامل . وبذلك تصبح عملية اتخاذ القرارات Decision Making عملية حسابية بسيطة وواضحة اذ تتم فى حالة من التأكد التام .

تلك هى الصفات العامة للنظرية الكلاسيكية ، يضاف اليها افتراض آخر أساسى هو أن التنظيم نظام مغلق closed system ومعنى هذا أمرين :

- أنه ليس هناك علاقات بين التنظيم والمجتمع (المناخ) ، أى أن التنظيم لا يعتمد على البيئة المحيطة فى شىء وبالتالى فان الحصول على موارد للتنظيم ليست مشكلة ينبغى العمل على حلها ، بل هى من المعطيات فى النظرية
- أن السلوك التنظيمى يتحدد تماما بناء على العمليات الداخلية والتكوين الذاتى للتنظيم ، وأنه ليس هناك مؤثرات خارجية على هذا السلوك فالتنظيم منعزل تماما عن مكونات المجتمع الذى يوجد فيه .

من ناحية أخرى فان نظرية التنظيم الكلاسيكية كما سنرى بعد قليل تروج لفكرة النموذج الأمثل للتنظيم " Ideal Type " بمعنى أنها نظرية مثالية الأمر الذى قلل من قدرتها وفعاليتها فى تقديم تفسير واقعى لما يجرى فى تنظيمات العمل فعلا .

ثانيا ـ البيروقراطية Theory of Bureaucracy

تعتبر نظرية البيروقراطية كما وصفها ماكس ويبر (Max Weber) (١٨٦٤ - ١٩٢٠) هى البداية لنظرية التنظيم العلمية . وقد هدف ويبر من نظريته عن البيروقراطية الى وصف

الجهاز الادارى للتنظيمات وكيف يؤثر على الأداء والسلوك التنظيمى . وتعبير البيروقراطية كما استخدمه ويبر ومن تبعه من علماء التنظيم لا يحمل أى معان غير مرغوبة كما هو شائع فى الاستخدام العادى للكلمة . ولكن ويبر يقصد بتعبير البيروقراطية أن يصف « النموذج المثالى » للتنظيم الذى يقوم على أساس من التقسيم الادارى والعمل المكتبى . وفى تقديمنا لنظرية البيروقراطية سنعتمد أساسا على كتابات ويبر ذاته أولا ثم نقدم بعض النظريات الحديثة التى تناولت بيروقراطية ويبر بالتعديل والتطوير .

● **خصائص البيروقراطية :**

يقوم التنظيم البيروقراطى فى رأى ماكس ويبر على الخصائص الآتية :

- هناك مجالات للتخصص الوظيفى محددة رسميا وثابتة وتنظم القواعد واللوائح عملية تحديد تلك المجالات الوظيفية .
- توزع الأنشطة والأعمال العادية الضرورية لتسيير دفة التنظيم البيروقراطى على أعضاء التنظيم باعتبارها واجبات رسمية وبطريقة ثابتة ومحددة .
- توزع السلطة اللازمة لاعطاء الأوامر بتنفيذ الواجبات المحددة بشكل رسمى ثابت ووفقا لقواعد واضحة محددة . وتحدد هذه القواعد مدى السلطة التى تمنح لعضو التنظيم البيروقراطى ونوع تلك السلطة .
- هناك طرق وأساليب محددة للعمل وتنفيذ المهام والواجبات وبالتالى لايعين فى التنظيم البيروقراطى الا من كان مؤهلا لأداء تلك المهام بالطرق المحددة .
- ينقسم التنظيم البيروقراطى الى عدة مستويات Levels متخذا شكلا هرميا Hierarchy وبالتالى يوجد نظام حاسم ودقيق من الرئاسة حيث تشرف المستويات العليا من التنظيم البيروقراطى على أعمال وأنشطة المستويات الدنيا . ويسمح هذا النظام للعاملين أو المرؤوسين بأن يتظلموا من قرارات أحد الرؤساء الى المستوى الادارى الأعلى منه بطريقة منظمة ومحددة ، ويسود هذا التنظيم الهرمى البيروقراطى كافة أشكال التنظيمات بغض النظر عن كونها « عامة » أو « خاصة » .
- تعتمد ادارة التنظيم البيروقراطى على المستندات Documents وبالتالى يوجد جهاز من الموظفين والكتبة مهمتهم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات ، وعلى هذا الأساس يرى ويبر أن مجموعة العاملين بقسم معين وما يستخدمونه من معدات ووثائق (ملفات) يكونون

« مكتب » أو Bureau وفى المبدأ يفصل التنظيم البيروقراطى « المكتب » عن النشاط الخاص للموظفين ، بمعنى أن العمل البيروقراطى يجب أن ينفصل ويبتعد عن حياة الموظف الخاصة وعلى هذا الأساس فان الأموال العامة والمعدات الخاصة بالتنظيم البيروقراطى يجب أن تفصل تماما عن الملكية الشخصية للموظف . ويرى ويبر أن هذا المبدأ قد نمى وتطور حتى فى الشركات وتنظيمات العمل حيث يفصل صاحب رأس المال بين رأس مال المشروع وبين الأموال الخاصة التى يستخدمها فى حياته . ويرى ويبر أن نظام المشروع الحديث يحمل اتجاهات قوية للاستمرار فى عملية الانفصال هذه بزيادة الاعتماد على المدير المحترف الذى لا يملك شيئا من أصول المشروع .

- أن الادارة المكتبية تحتاج الى خبرة ومران وتدريب ، ومن ناحية أخرى فحين يكتمل التنظيم البيروقراطى فانة يتطلب عادة كل نشاط وجهد الموظف حتى لو كانت ساعات عمله محددة بمعنى أن العمل الرسمى يأتى فى المقام الأول بالنسبة لوقت الموظف ولا يمكن تأخيره لأداء أعمال خاصة .
- تطبق الادارة البيروقراطية قواعد وتعليمات للعمل تتصف بالشمول والعمومية والثبات النسبى . كذلك تستخدم الادارة البيروقراطية أنواع القواعد والتعليمات التى يمكن للموظفين تعلمها وفهمها وكلما زاد فهم الموظف لتلك القواعد والاجراءات كلما ارتفعت خبرته وكفاءته .

● **مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى :**

يتحدد مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى استنادا الى الخصائص السابق ذكرها على الوجه الآتى :

- أن شغل وظيفة فى التنظيم البيروقراطى تعتبر « مهنة » Vocation ويتضح ذلك من أن حصول الفرد على وظيفة يتطلب توفر تدريب وخبرة تجبر الشخص على تخصيص وقته وجهده كله للعمل . كذلك فان اختيار الأفراد لشغل الوظائف يتم بسلسلة من الاختبارات ، كما أن الوظيفة فى التنظيم البيروقراطى تتخذ شكل الواجب duty بمعنى أن دخول الشخص للعمل فى وظيفة بيروقراطية يفيد معنى قبوله لالتزامات محددة فى مقابل الاستقرار الوظيفى وضمان العمل .
- يتمتع الموظف فى التنظيم البيروقراطى باحترام وأهمية مصدرهما قواعد ترتيب الوظائف والقواعد التى تحرم اهانة الموظف أو مخالفة أوامره . أى أن الموظف يستمد من عمله فى

التنظيم البيروقراطى قيمة اجتماعية تزيد عن تلك التى يتمتع بها الأفراد خارج التنظيم البيروقراطى . ويرى ويبر أن حصول الموظف على شهادة علمية ، وهى شرط من شروط التوظف ، يساعد فى منحه هذه القيمة الاجتماعية حين يشغل وظيفة بيروقراطية . وتزيد تلك القيمة الاجتماعية للموظف كلما اشتد طلب التنظيمات البيروقراطية على الموظفين أصحاب الشهادات .

- يعين الموظف فى التنظيم البيروقراطى بواسطة سلطة عليا ، اذن يعتبر التعيين أساسا لاكتساب صفة الموظف البيروقراطى وبالتالى فان الشخص الذى ينتخب لأداء عمل معين لا يعتبر بيروقراطيا .
- يحتفظ الموظف البيروقراطى بوظيفته مدى الحياة عادة ويتقاضى راتبا محددا كما يحصل على معاش ثابت عند التقاعد .
- يتدرج الموظف البيروقراطى فى سلم الوظائف ويعتبر هذا التدرج أساس تطوره الوظيفى .

كما نرى فان تحديد دور الموظف فى التنظيم البيروقراطى ينبثق من طبيعة هذا التنظيم ذاتـه . فالشخص مطالب بأداء واجبات محددة وهو يؤديها بطرق معينة تم تدريبه عليها ويخضع فى ذلك لرقابة واشراف المستويات الادارية العليا . والموظف البيروقراطى انسان مثالى يفصل بين حياته الخاصة وبين عمله فى التنظيم ، وهو يتناول أجرا محددا لقاء قبوله التزامات وأعباء وظيفته . من ناحية أخرى فأساس التقدم الوحيد أمامه هو الترقى فى السلم الوظيفى وفقا للقواعد والاجراءات التى يحددها التنظيم .

دعائم التنظيم البيروقراطى :

يرى ويبر أن هناك عدة ظروف موضوعية تؤدى الى قيام التنظيم البيروقراطى هى :

- تطور الاقتصاد النقدى وامكانية دفع أجور ومرتبات نقدية للموظفين .
- توفر نظام ضريبى يسمح للجهاز البيروقراطى الحكومى بالحصول على دخل ثابت .

ويرى ويبر أن هذين العاملين متلازمان بمعنى أن وجود النظام الضرايبى يتطلب ضرورة قيام الاقتصاد النقدى ويؤكد ويبر ذلك بأن درجة التنظيم فى المجتمعات الحضرية أعلى منها فى المجتمعات غير الحضرية والسبب فى رأيه هو سيادة الاقتصاد النقدى فى النوع

الأول من المجتمعات واختفائه في الثانى . كذلك يرى ويبر أن ازدياد حجم العمل والأعباء فى الدولة الحديثة من الأسس المشجعة لقيام التنظيم البيروقراطى .

مزايا التنظيم البيروقراطى :

ويرى ماكس ويبر أن الفرق بين التنظيم البيروقراطى المتكامل وبين غيره من التنظيمات هو كالفرق بين الآلة الحديثة ووسائل الانتاج اليدوية البدائية . ويحدد ويبر مزايا التنظيم البيروقراطى فى :

- **الدقة .**
- **المعرفة الكاملة بالمستندات .**
- **السرعة .**
- **الاستمرار .**
- **الوضوح .**
- **الوحـــدة .**
- **الخضوع الكامل للرؤساء .**
- **تخفيض التكلفة الانسانية والاقتصادية للعمل .**
- **تخفيض الاحتكاك بين الأفراد .**

كذلـك فان التنظيم البيروقراطى يعطى الفرصة لتطبيق مبدأ التخصص الوظيفى والافادة من مزاياه .

ووفقا لفلسفة ماكس ويبر فان النمط البيروقراطى من التنظيم لا يقتصر على الأجهزة والتنظيمات الحكومية أى ما يعبر عنه بمجال الادارة العامة Public.Administration ولكنه يسود كافة مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

ويقوم النموذج البيروقراطى لويبر على أساس الاعتقاد فى مبدأ الرشد الذى يتخذ شكلين فى تفكير ماكس ويبر :

- استخـدام طرق وأسـاليب دقيقة لتحقيق أهداف محددة مع الدقة الكاملة فى اختيار الوسائل بما يحقق الغايات .
- المنـطق العلمى السليم فى تفسـير الأمور وادراك العالم المحيط ورفض كل الأساليب والمعتقدات غير العلمية فى التفسير .

ان أسلوب ويبر فى وصف النموذج البيروقراطى يؤدى الى نمو الانسان بشكل مقيد محدود ، فالفرد فى التنظيم البيروقراطى يخضع لقواعد وتعليمات محددة ويمارس واجبات بذاتها وبطرق حددت له . وبالتالى فان حرية الانسان وسلوكه الشخصى يقيدهما نمط التنظيم ويحد من انطلاقهما وتطورهما ، وقد عبر ويبر عن خوفه من أن تؤدى زيادة استخدام الأسلوب البيروقراطى فى التنظيم (رغم مزاياه التى تفوق كل أشكال التنظيم الأخرى) الى تهديد حرية الفرد والقضاء على الديمقراطية .

والآن فى محاول لتحليل وتقييم نظرية البيروقراطية لويبر يحسن أن نركز أهم خصائص التنظيم البيروقراطى كما وردت فى هذه النظرية .

- درجة عالية من التخصص الوظيفى وتقسيم العمل .
- هيكل هرمى للسلطة مع تحديد لمجالات النفوذ والمسئولية .
- سيادة العلاقات الموضوعية (غير الشخصية) بين أعضاء التنظيم .
- اختيار أعضاء التنظيم على أساس المقدرة والمعرفة الفنية .
- التمييز بين الدخل والممتلكات الرسمية ودخل الموظف الخاص وثروته .

وفى ضوء هذه الخصائص فان النقد الرئيسى للنظرية يتركز فى الآتى

- اهمال الفرد ومعاملته على أنه آلة واغفال الطبيعة النفسية والاجتماعية للانسان الأمر الذى يؤدى الى احتمال حدوث نتائج غير متوقعة تؤدى الى انخفاض كفاءة التنظيم بدلا من ارتفاعها .
- أن بعض المبادىء التى يقوم عليها التنظيم البيروقراطى قد تساعد على الاهمال وانخفاض الكفاءة مثل مبدأ الترقية بالأقدمية .
- أن التركيز فى تطبيق مبدأ « الرقابةوالاشراف » يؤدى الى زيادة احتمال محاولة الانحراف عن القواعد والتعليمات ، الأمر الذى يؤدى الى مزيد من الرقابة والاشراف وبالتالى المزيد من النتائج غير المتوقعة وفى النهاية يصل التنظيم الى موقف غريب يتميز بانخفاض الكفاءة وتخصيص جانب كبير من الموارد للقيام بالأعمال الرقابية وترك الأهداف أو الأعمال الأساسية للتنظيم دون تنفيذ حقيقى يتناسب مع تكلفة العمل الرقابى .
- هناك تناقض واضح بين خصائص التنظيم المثالى كما حددها ماكس ويبر ، مثال ذلك

التنـاقض بين فكرة التدرج الهرمى فى الرئاسة والادارة استنادا الى السلطة وبين فكرة الخبرة والتدريب كأساس لاختيار الموظفين .

- نقد آخر يوجه لنظرية البيروقراطية هو أن نجاح التنظيم وفعاليته لايتوقفان فحسب على الخصائص الذاتية أو الداخلية له ، بل أيضا على العوامل والمؤثرات الخارجية ، ويعاب على ويبر أنه يرى التنظيم على أنه نظام مغلق وليس نظاما مفتوحا يؤثر فى البيئة يتأثر بها .

ولكن هل تعنى هذه الانتقادات أن نظرية النموذج البيروقراطى المثالى غير صالحة تماما ؟ نستطيع الاجابة على هذا السؤال بأن هذا النموذج لا يصلح لوصف طبيعة العمل بتنظيم قائم ولكنه يصلح كأساس للمقارنة حيث تقارن التنظيمات الفعلية بهذا النموذج المثالى للتعرف على أوجه النقص فيها ومحاولة تلافيها .

الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية :

بعد هذا الاستعراض لنظرية البيروقراطية كما قدمها ماكس ويبر ، فاننا نقدم الآن دراسة من نوع مختلف حيث نعرض لبعض الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية محاولين التوصل الى ملامح عامة للتنظيم البيروقراطى كما يبدو فى الواقع بعيدا عن الاطار النظرى .

مشكلة الروتين :

الروتين من الكلمات الشائعة التى تعكس تعقد الاجراءات وجمود القواعد والقوانين بالأجهزة الحكومية . ولا شك أن كل منا يعانى بطريقة أو بأخرى بعض مظاهر الروتين فى اتصالاته بالأجهزة المختلفة ولكن ما هى مظاهر الروتين فى التنظيم البيروقراطى ؟

كذلك نيا الاتجاه الى تفسير البيروقراطية على أنها مصدر الروتين وتعقد الاجراءات وصعوبة التعامل مع الجماهير . ولا شك أن هذا هو المفهوم الشائع لكلمة البيروقراطية حيث ترتبط فى الأذهان بصورة الموظف الحكومى الذى لا يملك سوى تطبيق القواعد الجامدة بحذافيرها ولا يملك أو لا يحاول التصرف وفقا لمقتضيات كل حالة . ويحدد كروزير (١) أنه يقبل هذا التعريف للبيروقراطية ويقوم بدراستها على أساس أنها ظاهرة الروتين والتعقد والجمود فى التنظيمات والتى تتخذ مظاهر ثلاثة :

(١) Crozier, M. The Bureaucratic Phenomenon, Chicago : The University of Chicago Press, 1964.

المظهر الأول :

هو عدم شعور العاملين بالانتماء الى تنظيم موحد وعدم ادراكهم لأهداف التنظيم العامة ، وفى بعض الأحيان قد تكون هناك تصرفات تعمد الى افشال التنظيم بأن نرى الموظف غير مكترث بالمحافظة على ممتلكات المشروع مما يؤدى لضياع أموال أو مستندات هامة . هذا الشعور بالسلبية وعدم الاكتراث يعتبر واحدا من أخطر مظاهر الروتين والبيروقراطية اذ يمتد من فرد الى آخر حتى يعم المشروع بأكمله ويصبح كالداء الخطير لا يفيد فيه علاج .

المظهر الثانى :

جمود الروتين وانعزال الأفراد وانفصالهم عن بعضهم البعض حيث تسود المنافسة القاتلة على فرص تحسين أمورهم المعيشية وينعدم بذلك شعور الجماعة ويسود شعور الفردية والأنانية .

المظهر الثالث :

ومظهر آخر للروتين هو تركيز المسئوليات وسلطة اتخاذ القرارات فى أيدى فئة قليلة فى أعلى المستويات الادارية بعيدا عن مجالات الاحتكاك اليومى بالجماهير واحتياجاتهم ، والنتيجة أن الأشخاص الذين يتعاملون مع الجماهير يوميا ويعهد اليهم بأعمال التنفيذ تتجمع لديهم حصيلة هامة من المعلومات لا يفيدون منها حيث أنهم لا يملكون سلطة اتخاذ القرارات ، بينما أصحاب السلطة فى قمة التنظيم لا يحصلون على المعلومات الضرورية التى تساعدهم على تفهم الموقف واتخاذ القرارات المناسبة . لذلك نجد أن الرئيس الذى يملك حق اتخاذ القرارات يعتمد على مرؤوسيه لامداده بمعلومات غير صحيحة لاخفاء أخطاءهم أو مخالفاتهم للقواعد واللوائح واما بالمساومة حيث يحصلون على امتيازات غير عادية نتيجة لسيطرتهم على هذه الناحية الهامة .

مصـدر الروتين :

يتساءل كروزير عن مصدر الروتين فى التنظيم البيروقراطى وهل هو الصفات الشخصية للموظف ؟ ويحدد كروزير اجابته بأن مصدر الروتين ليس الفرد فى حد ذاته ولكنه تأثير جماعة العمل وجو العمل على الفرد . اذ الموظف الجديد حين يأتى للعمل يواجه بتقاليد وعادات معينـة اتفقت عليها الجماعة وتعارفت عليها منذ أمد طويل وازاء هذا الموقف يكون أمام الموظف أحد حلين : اما أن ينصاع لتقاليد الجماعة والعرف الجارى العمل به وهذا شرط قبول الجماعة له كعضو بها ، واما أن يقاوم هذه التقاليد ويرفض الانصياع لها ومن ثم عليه أن يواجه غضب الجماعة ورفضها اياه كعضو بها وانعزاله عن مجموعة الزملاء وهذا ما لا يستطيع كثير من الأفراد تحمله والنتيجة النهائية هى خضوع الفرد للجماعة وقبوله لتقاليدها كأساس لسلوكه فى العمل وسرعان ما تضم قائمة الروتين اسما جديدا .

وتزداد مشكلة الروتين تعقدا حين تتضح الحاجة الى معالجة مشاكل تعقد الاجراءات وصعوبة الاتصالات فتصدر مجموعة جديدة من القواعد والنظم هدفها التيسير والتبسيط ولكن مثل هذه القواعد والنظم الجديدة ستؤدى بالضرورة الى تغيير أنماط السلوك السائدة لذلك تواجه عادة بمقاومة من المختصين مما يؤدى الى فرضها بالقوة من مستويات الاشراف العليا وبالتالى تكون النتيجة مزيدا من المركزية والتعقيد .

ان المشكلة الحقيقية فى موضوع البيروقراطية هى عدم رغبة الموظف فى تحمل المسئولية واتخاذ القرارات ، اذ أن ذلك سوف يفتح الباب أمام المنافسة الشخصية والصراع من أجل التقدم وبالتالى يقلل من الاستقرار الذى يتمتع به الموظف الذى يحتمى بالقواعد واللوائح ويترك مخاطر المسئولية ومتاعب السلطة لمن هم أعلى منه فى المستوى . أن الروتين يحمى الفرد من رؤسائه وزملاءه وبالتالى فالكل لديه الحافز على المحافظة عليه وتدعيمه .

آثار الروتين فى الأجهزة البيروقراطية :

تتضح آثار الروتين فى التنظيمات البيروقراطية فى انخفاض انتاجية العاملين وتدهور روحهم المعنوية . وفى الغالب نجد أن الشكوى بين العاملين عامة من كمية العمل بغض النظر عن نوع أو طبيعة العمل ذاته . من ناحية أخرى تظهر آثار الروتين فى شكل انعزال اجتماعى ونقص أواصر الصداقة بين أفراد المجموعة الواحدة .

الحلقة الجهنمية للبيروقراطية :

ان الروتين ونواحي الجمود والتعقيد فى النظم البيروقراطية انما هى عناصر متداخلة لما يمكن أن يسمى الحلقة الجهنمية التى تنمو خلال مقاومة الفرد للقيود والقواعد التى تفرض فى النظم البيروقراطية . أن نظرية البيروقراطية فى اطارها الذى حدده ماكس ويبر تدعى أن النظام البيروقراطى هو النوع الأمثل للتنظيم وهو أكثر التنظيمات كفاءة وانتاجية ، ولكن نتائج البحوث لم تؤكد هذا الادعاء ، ذلك أن التنظيم البيروقراطى محدود فى قدرته على التطور والتغيير .

وقد حاول كروزير أن يحدد عناصر هذه الحلقة الجهنمية للبيروقراطية فى الآتى :

- القواعد التى تحدد بالتفصيل وظائف كل شخص فى التنظيم وتوضع دون أى اعتبار للعامل الشخصى . انها تصف السلوك الذى يجب اتباعه فى كل حالة وتحدد من الذى سيقوم بأداء كل عمل ، كما تحدد مجالات الترقى والتقدم .

ومن مثل هذه القواعد قاعدة الترقية بالأقدمية فى مثل تلك القواعد نجد أن شخصية الفرد وإمكانيات ليست محل اعتبار وبالتالى يضعف الحافز على الابتكار والعمل ، حيث أن مجالات التقدم والترقى محددة مسبقا وليس هناك امكانية لتغييرها عن طريق الكفاءة الشخصية ، فى مثل هذه الحالة تنعدم سلطة الرئيس الفعلية على مرؤوسيه اذ ينعدم اعتماد المرؤوس على رئيسه لمساعدته على الترقى والتقدم حيث لا يعدو دور الرئيس تطبيق اللوائح والقوانين دون أن يكون له نفوذ شخصى .

- تركيز سلطة اتخاذ القرارات فى التنظيم البيروقراطى فى أيدى أناس يبعدون بحكم مناصبهم عن ميدان العمل الحقيقى للتنظيم . ان سلطة اتخاذ القرارات ، وتفسيرها وتفسير القواعد والقوانين كذا القدرة على تغييرها تتجه الى البعد عن مكان تطبيق هذه القواعد . ان المركزية فى اتخاذ القرارات تؤدى الى الجمود حيث لا يحصل متخذ القرارات على المعلومات اللازمة له . ان المركزية فى التنظيم البيروقراطى تهدف الى منع التحيز والمحسوبية ومنع الرؤساء من التصرف حسب أهوائهم الشخصية ولكنها فى الوقت ذاته تضعف الفرص أمام الأفراد للتصرف حسب متطلبات الموقف ومن هنا ينشأ الجمود والشكوى من صعوبة الاجراءات وتعقدها .

- العنصر الثالث من عناصر الحلقة الجهنمية للبيروقراطية هو انعزال فئات العاملين المختلفة وخضوع الفرد لضغط الجماعة . ان التنظيم البيروقراطى يتألف من مجموعة من المستويات الادارية موضوع بعضها فوق بعض دون أن تكون هناك اتصالات كافية بينها . هذا الانعزال يجعل الفرد داخل كل مستوى أو طبقة معرض لضغط غير عادى من زملائه فى نفس المستوى اذ يصبح هؤلاء الزملاء هم القوة الوحيدة التى تفصل الفرد عن باقى التنظيم وحيث أن المنافسة بين أفراد المستوى الواحد مطلوبة فان الطريقة الوحيدة للتمييز بينهم هى الأقدمية وبالتالى تنعدم المنافسة بين أفراد المستوى الواحد وتصير المنافسة بين المستويات المختلفة . فى ظل هذا الوضع يجب على الفرد الامتثال للقواعد والنظم والاجراءات والتقاليد التى تضعها الجماعة التى يعمل معها . ان الجماعة تنمو فى محاولة لحماية نفسها ضد الجماعات الأخرى وضد التنظيم بأكمله حيث أن انفصال المستويات وانعزالها يجعل كل مستوى يفكر فى مصلحته الخاصة وينفصل عن أهداف التنظيم كوحدة .

هذه العوامل تتفاعل وينتج عنها صعوبات وتعقيدات تنعكس على كفاءة التنظيم وانتاجيته مما يؤدى الى تدعيم المركزية والقواعد الغير شخصية للعمل للبيروقراطية وهما مصدرا عناصر الحلقة الجهنمية .

البيروقراطية الجديدة (١) :

يرى دونز أن التنظيمات البيروقراطية تنشأ بطريقة من الطرق الأربعة التالية : .

- ينشأ التنظيم البيروقراطى نتيجة لتجمع عدد من الأفراد حول زعيم أو قائد بطولى charismatic leader ورغبة منهم فى المحافظة على أفكاره ومعتقداته يتحولون الى تنظيم بيروقراطى (حزب مثلا) ويطلق ماكس ويبر على هذه العملية تعبير Routinization of charisma (٢) .

- ينشأ التنظيم البيروقراطى من العدم بقرار من شخص أو مجموعة من الأشخاص لتأدية

(١) Downs, A. Inside Bureaucracy, Boston, Brown and Co., 1967 .

(٢) Weber, M., The Theory of Social and Economic Organization Op. Cit., p. 363.

وظيفة معينة يعتقدون أنها مفيدة ومطلوبة . ومثال ذلك أن يقرر جماعة من العلماء تكوين اتحاد يضمهم ويدافع عن مصالحهم .

- قد ينشأ التنظيم البيروقراطى نتيجة لانسلاخه عن تنظيم قائم فعلا .
- قد ينشأ التنظيم بارادة بعض الأفراد الذين يروجون لفكرة أو عقيدة معينة .

وتتفق هذه الطرق الأربعة فى الآتى :

- أن التنظيم يكون تحت سيطرة بعض الموجهين أو المتحمسين فى بداية انشاءه مهما كانت الطريقة التى أنشىء بها .
- أن التنظيم البيروقراطى يمر عادة بمرحلة مبكرة من النمو السريع ، كما أن التنظيم البيروقراطى لابد وأن يحصل على معونة من المجتمع المحيط به حتى يمكنه البقاء والاستمرار .

ويرى دونز أن الأسباب الرئيسية لنمو التنظيم البيروقراطى أو انهياره وكذلك التغيرات البعيدة المدى فيه مرجعها عوامل خارجية فى المجتمع أو البيئة المحيطة وليست عوامل داخلية بحتة . أى أن نظرية دونز تقبل فكرة النظام المغلق للبيروقراطية التى لا تعترف بأثر المجتمع على التنظيم .

من ناحية أخرى فان نظرية دونز تفترض أنه اذا كانت الغالبية من شاغلى الوظائف الرئيسية بالتنظيم البيروقراطى من نوعية معينة من حيث السلوك ، فان التنظيم وسلوكه سوف يتصفان بخصائص هذا النوع من البيروقراطيين . ويستطيع التنظيم البيروقراطى أن يحتفظ بأفراد على مستوى عال من الكفاءة بين أعضائه حتى ولو كان يعانى من جمود فى النمو والاتساع ، اذا كان يزيد من الحوافز التى يمنحها لهؤلاء الأفراد .

كذلك يلاحظ دونز أن كل التنظيمات البيروقراطية لها ميول طبيعية للنمو والاتساع وأنه كلما قدم العهد بالتنظيم كلما حدث الآتى :

- تزداد كفاءة التنظيم من خلال عملية التنظيم واكتساب الخبرة .
- تنمو نظم من القواعد والاجراءات العامة التى تشمل معظم أنشطة التنظيم .

- يتحول اهتمام أعضاء التنظيم من تأدية الوظائف التى أنشىء من أجلها الى المحافظة على بقاء التنظيم وضمان نموه باعتباره مؤسسة مستقلة .
- تميل نسبة الاداريين بالتنظيم الى الزيادة .
- يميل التنظيم ليصبح أكثر تحفظا ألا اذا واجه فترات من النمو السريع أو تغيرت الادارة العليا به .
- يتسع مجال الوظائف التى يقوم بها التنظيم .

ومن الاستنتاجات الهامة التى يخرج بها دونز من دراسته أن التنظيم الذى يتهدده الغاء بعض الوظائف الأساسية ، يعمد الى تنمية وظائف أخرى بديلة لكى يتمكن من البقاء والاستمرار .

وتحدد نظرية البيروقراطية الحديثة العناصر الآتية للتنظيم البيروقراطى :

- هيكل هرمى للسلطة الرسميه .
- هيكل رسمى للخطوط وشبكات الاتصالات فى التنظيم .
- نظم شاملة من القواعد والتعليمات الرسمية .
- هيكل غير رسمى من السلطة الى جانب الهيكل الرسمى .
- خطوط وشبكات اتصالات شخصية وغير رسمية بين أعضاء التنظيم .
- وظائف وأنشطة محددة بشكل رسمى وموضوعى .
- ولاء شخصى واندماج فى العمل خاصة بين رجال الادارة العليا .

ولا شك أن هذه الخصائص التى يذكرها دونز تختلف فى جانب أساسى منها عن خصائص التنظيم البيروقراطى كما حددها ماكس ويبر ، اذ نجد النظرية الجديدة تضم أفكار تتسم كلها بقبول أثر العنصر الانسانى وطبيعة العلاقات الانسانية على السلوك التنظيمى .

ان الفارق الأساسى اذن هو أن نظرية البيروقراطية الحديثة قد أدخلت العنصر الأنسانى والسلوك البشرى كمتغير أساسى من محددات السلوك التنظيمى ، كما أن اعتراف البيروقراطية الحديثة بالتنظيمات غير الرسمية informal يمثل انحرافا أساسيا عن خط التفكير الرئيسى للنظرية الكلاسيكية .

من ناحية أخرى تتبنى النظرية الحديثة فكرة أن أجزاء التنظيم تتنافس

مع بعضها البعض الأمر الذى يؤدى الى تغليب كل منها لأهدافها الخاصة على الأهداف العامة للتنظيم وبالتالى تقل الانجازات الكلية للتنظيم عن المستهدف .

كذلك تشير النظرية الحديثة للبيروقراطية الى أن التنظيمات التى تعمل فى بيئة تتصف بالتغير السريع المستمر وبعدم التأكد تميل الى الاعتماد وبدرجة كبيرة على التنظيمات والاجراءات غير الرسمية بها .

كذلك نرى أيضا اختلافا أساسيا وجوهريا بين النظرية الحديثة للبيروقراطية وبين نظرية ماكس ويبر . فالأخيرة تنكر وجود تحيزات شخصية فى العمل البيروقراطى وتصف حالة من الفصل التام بين الواجبات الرسمية وبين المصالح الشخصية للبيروقراطى ، على حين تقدم النظرية الحديثة فروضا تؤكد سيطرة العوامل الانسانية الشخصية على السلوك التنظيمى . لذلك تشير النظرية الحديثة الى ظاهرة هامة وخطيرة هى احتمال وجود تعارض وتناقض بين أهداف التنظيم العامة وبين الأهداف الشخصية لأعضاء التنظيم . وتوضح النظرية الحديثة أنه فى حالة وجود مثل هذا التناقض فان الحل سيكون بتغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة مما يهدد بانهيار التنظيم البيروقراطى وفشله فى تحقيق أهدافه .

وتوضح النظرية الحديثة أن سلوك أعضاء التنظيم البيروقراطى يتحدد وفقا للتفاعل بين تكوينهم النفسى والاجتماعى من ناحية وبين ظروف وطبيعة العمل و التنظيم من ناحية أخرى . كذلك تفترض النظرية أن الموظف البيروقراطى الذى يتصف بالمبادرة والسلوك الابتكارى يميل الى أن يعانى من الاحباط والفشل أكثر مما يحتمل بالنسبة للبيروقراطيين الذين يهدفون الى مجرد البقاء والاحتفاظ بالأوضاع على ما هى عليه .

وبصفة عامة تعكس النظرية الحديثة للبيروقراطية أثر الدراسات السلوكية حيث تعترف بأن هناك اختلافا أساسيا فى دوافع واتجاهات وميول الأفراد العاملين بالتنظيمات البيروقراطية وتباين فى تركيبهم النفسى والاجتماعى بصفة عامة ، وأن الاختلافات والفروق الشخصية تنعكس على السلوك الانسانى داخل التنظيم . وبالتالى فالنظرية الحديثة ترفض فكرة أن هناك نمطاً معيناً من السلوك البيروقراطى ينطبق على كل أعضاء التنظيمات البيروقراطية بلا تفرقة stereotype وتفرق النظرية الحديثة بين خمسة أنواع من البيروقراطيين :

ــ المتسلقين climbers وهم يركزون اهتمامهم فى الحصول على القوة والدخل السريع

والسلطة وبالتالى تتشكل تصرفاتهم وأنماط سلوكهم تبعا لهذه المفاهيم والقيم التى يؤمنون بها .

- **المحافظين** conservers وهم يقدسون السهولة فى العمل والأمن والضمان security فأقصى ما يسعون اليه هو المحافظة على القدر من القوة أو الدخل أو الهيبة الذى يحصلون عليه فعلا ولا يسعون الى زيادته أو تعظيمه maximize كما يحاول المتسلقون .
- **المتحمسين** zeelots وهؤلاء يخلصون لسياسة أو مفهوم أو مبدأ محدد وبالتالى فهم يسعون الى القوة والسيطرة كهدف فى حد ذاته وكوسيلة لتحقيق السياسات التى يؤمنون بها .
- **الملتزمين** advocates وهؤلاء يخلصون لمبادىء أعم وأشمل من المتحمسين . فهم يخلصون للتنظيم ككل وبالتالى فهم فى سعيهم الى القوة انما يعبرون عن رغبتهم فى التأثير على التنظيم ككل .
- **السياسيين** statesmen وهؤلاء يبدون اهتماما بالمشاكل العامة للمجتمع ولا يحصرون تفكيرهم فى حدود التنظيم فقط . وبالتالى فهم فى سلوكهم انما يحاولون خدمة المجتمع من خلال توجيه أعمال التنظيم .

وبالرغم من هذه الاختلافات الفردية ، فان دونز يرى بأن التنظيم البيروقراطى فى حد ذاته عادة ما يضع ضغوطا على أعضاءه لتحويلهم جميعا الى محافظين فى الأجل الطويل .

وفيما يختص بمشاكل الرقابة وأساليبها فى التنظيمات البيروقراطية فان نظرية دونز تفترض ما يلى :

- أن جانبا كبيرا من النشاط والموارد فى التنظيم البيروقراطى لا يستغل فى تحقيق أهداف التنظيم .
- انه من الصعب أن تتم مراقبة السلوك البيروقراطى مراقبة تامة .
- أنه كلما كبر حجم التنظيم كلما قلت فاعلية الرقابة التى يمارسها أعضاء الادارة العليا .
- أنه كلما كبر حجم التنظيم كلما أصبح التنسيق بين أجزائه أقل وأسوأ .

- أنه كلما زادت جهود المشرفين فى الرقابة كلما زادت جهود المرؤوسين فى محاولة الافلات من الرقابة أو التغلب عليها .
- يترتب على الصراع بين المستويات والأجزاء المختلفة فى التنظيم انتقال السلطة والقوة الى المستويات الأعلى .
- أن محاولة الرقابة على التنظيم البيروقراطى الكبير تؤدى الى تعدد أجهزة الرقابة وتداخل أوجه نشاطها . ويعبر دونز عن ذلك بما يسميه « قانون ازدواج الرقابة » .
- هناك اتجاه متزايد للمبالغة فى حجم وعدد تقارير وبيانات الرقابة بغض النظر عن طبيعة وأهمية الأعمال موضع الرقابة .

الجمود التنظيمى :

ينشأ الجمود التنظيمى نتيجة لبعد المسافة بين المستويات الدنيا من التنظيم وبين المستويات الأعلى ، وبالتالى فكلما كبر حجم التنظيم ، كلما أدى ذلك الى ابتعاد مراكز اتخاذ القرارات عن مراكز التنفيذ الفعلى الأمر الذى يقلل من حرية المستويات الدنيا فى الحركة ويخفض من قدرتها على التصرف ، كذلك تتجه عملية اتخاذ القرارات الى البطأ واستنفاذ وقت أطول . وينعكس هذا فى شكل جمود فى العمل وبطء فى الاجراءات . يتضح اذن من هذا العرض للنظرية الحديثة للبيروقراطية مدى اختلافها عن نظرية ويبر . والصفة الأساسية التى تميز هذه الاتجاهات الحديثة فى دراسة البيروقراطية هى ادخال العنصر البشرى والبيئة المحيطة كمحددات أساسية للسلوك البيروقراطى .

ثالثا ـ نظريات التقسيم الادارى : Theories of Departmentalization

بعد ثبوت فشل نظرية البيروقراطية فى تقديم تفسير سليم للسلوك التنظيمى بدأ تيار جديد من التفكير فى موضوع التنظيم ينمو ويقوى . وقد عبر كتاب كثيرون عن هذا التيار الجديد الذى نطلق عليه اسم نظريات التقسيم الادارى .

وتشارك نظريات التقسيم الادارى (أو الادارة الادارية) نظرية البيروقراطية خصائصها العامة من حيث التركيز على العمليات الداخلية للتنظيم ، والاهتمام بمظاهر

الآداء المادى أو الفسيولوجى للعمال أى نظرتهم الى العمل من الناحية الفسيولوجية أساسا وليس من الناحية الانسانية .

والمشكلة الأساسية التى اهتمت بها نظريات التقسيم الادارى هى الآتية :

أخذا فى الاعتبار أن للتنظيم هدفا معينا يسعى للوصول اليه ، فانه من الممكن تحديد وحدات العمل الضرورية لتحقيق هذا الهدف وتتضمن تلك الأعمال عادة أنشطة مختلفة فى مجالات الانتاج والخدمات . كذلك تنطوى تلك الأعمال على أنشطة رقابية وادارية مختلفة تهدف الى التنسيق بين وحدات العمل المختلفة وتأتى بعد ذلك عملية تجميع تلك الوحدات من العمل فى وظائف ، ثم تركيب الوظائف فى وحدات ادارية صغيرة وتجميع الوحدات الادارية الصغيرة فى وحدات ادارية أكبر وهكذا الى أن تصل بالتنظيم الى عدد من الادارات العليا أو الرئيسية .

والمعيار الأساسى الذى تستخدمه نظريات التقسيم الادارى هو أن تتم عمليات التنظيم تلك بشكل يجعل نفقات العمل والأداء أقل ما يمكن . وعلى هذا الأساس فان نظريات التقسيم تعطينا الأسلوب التقليدى أو الكلاسيكى فى التنظيم Organizing والذى يتلخص فى الخطوات الآتية :

- تحديد الهدف .
- تعيين الأعمال والأنشطة اللازمة لتحقيق الهدف .
- تجميع الأعمال أو الأنشطة المتماثلة أو المتكاملة فى وظائف (Jobs) .
- تجميع الوظائف المتماثلة أو المتكاملة فى أقسام sections
- تجميع الأقسام المتشابهة أو المتكاملة فى ادارات departments

وتنظر نظرية التقسيم الى القسم أو الادارة (department) باعتباره مجموعة من الأنشطة ينبغى اعادة توزيعها على الأفراد العاملين بالقسم أو الادارة وهنا تمثل مشكلة التوزيع Assignmemt Problem ركنا أساسيا من أركان النظرية حيث تنص على أنه فى حالة التنظيمات التى تتخذ شكلا هرميا فان اى عمل يجب أي يحتوى على أنشطة تتعلق بادارة واحدة فقط وهى الادارة التى يعمل بها الفرد القائم بالعمل .

وقد حددت نظرية التقسيم الادارى أنه يمكن توزيع الأعمال على أجزاء التنظيم استناداً الى المعايير الآتية :

ـ الهدف أو الغرض	Purpose
ـ المرحلة أو العملية	Process
ـ الفـــرد	Person
ـ المكـان	Place

ويرى جوليك (١) أن معيار التقسيم المنـاسب يختلف من تنظيم الى آخر بحسب الظروف السائدة والنتيجة المرغوبة .

يتضـح لنا اذن أن نظّريات التقسيم الادارى تركز على عملية تقسيم التنظيم الى ادارات وبـالتـالى فهى تهتم بعنصرى التخصص specialization وتكـوين الهيكـل التنظيمى . ولايزال هدف الكفاءة هو ما تسعى نظريات التقسيم الادارى الى تحقيقه ولكن تركيز النظرية هو على أساليب ووسائل تحقيق الكفاءة . وفى هذا الصدد تحدد النظريات عددا من المبادىء التى يجب اتباعها مثل مبادىء وحدة الإمر ، وتحديد نطاق الاشراف ، وتعادل السلطة والمسئولية ، وغير ذلك من مبادىء التنظيم التقليدية .

---

(١) Gulick, L. and Urwick, L. (eds.) Papers on the Science of Administration. N.Y. Institute of Public Administration, 1937.

الفصل الثالث

النظم الادارية

★ مقـدمة

أولا - ● الأنظمة الادارية الكلاسيكية - فرنسا والمانيا .

ثانيا - ● النظم الادارية فى الولايات المتحدة الأمريكية وفى بريطانيا .

ثالثا - ● الادارة المجددة - اليابان .

رابعا - ● بعض الأنماط الادارية الرئيسية فى الدول النامية .

الفصـل الثـالث

النظم الادارية

مقـــدمة :

يقصـد بالنـظام الادارى ذلـك الكيان المتكـامل الذى يمثل الاطار العام للعمل الادارى فى مجتمـع ما . والنظام الادارى Administrative System يمثل تركيبا معقدا يتكون من أجزاء متعاونة ومتفاعلة بحيث تتحدد الكفاءة الكلية للنظام فى ضوء التفاعلات بين أجزاءه وتختلف باختلاف مستويات الكفاءة لكل منها .

ان هذا التصور للنظام الادارى يعتبر أن العمل الادارى فى مجتمع ما (أو فى أى جزء من أجـزاء المجتمع) هو محصلة للتفاعل بين متغيرات عدة يمثل كل منها نظاما فرعيا Sub-system فى النظام الادارى الأكبر .

وبذلك فان فهم وتحليل الادارة فى مجتمع ما (أو قطاع أو وحدة منه) والقدرة على التعرف على ما يجرى من أنشطة وما يتخذ من قرارات يحتاج الى دراسة شاملة ومتكاملة لأبعاد النظام الادارى جميعا . ومن ثم نجد الاتجاه الحديث فى الدراسات المقارنة هو نحو الدراسة الشاملة Comprehensive التى تتناول بالوصف والتحليل والمقارنة ما يلى :

- الاطار العام للنظام الادارى .
- مكونات النظام الفرعية .

ونحن نستهدف الآن عرض تصور مبدئى لأبعاد النظام الادارى بصفة عامة مجردة Abstract.

يتكون النظام الادارى أساسا من عدة عناصر هى :

- فلسفة النظام Philosophy
- هيكل النظام Structure

— النظم والقواعد	Systems and Rules
— الاجراءات والعمليات	Procedures
— الأفـراد	Personnel
— المستوى الفنى للنظام	Technology

ويقصد بفلسفة النظام تلك المجموعة من المفاهيم والأفكار والمعتقدات الأساسية التى تحكم النظام الادارى كله وتحدد مساراته وتوجه العمل الادارى . فهذه الفلسفة ستكون أساس تقسيم السلطات وتوزيع المسئوليات فى النظام الادارى . كما ستكون هى أساس تحديد مراكـز اتخـاذ القـرارات . وتعـين الفلسفـة الادارية أسس التقسيم الادارى والتنظيمى ، ومعايير الاختيار والمفاضلة حين اتخاذ القرارات وأنماط السلوك الادارى المتوقعة من المسئولين فى مواقع العمل المختلفة .

وتستمـد الفلسفة الادارية عناصرها من النظم الاجتماعية والاقتصادية السائدة فى المجتمع ، كما تعكس درجة التقدم أو التخلف الاقتصادى والثقافى .

وفى قليل من الحـالات تتبلور هذه الفلسفة الادارية فى نصوص مكتوبة أو وثائق متكاملة (١) ، ولكنها فى أغلب الأحيان تكون غير مدونة وتمثل نوعا من العرف والتقاليد الادارية أكثر منها دستورا ثابتا ومحددا . وبذلك فان دراسة الفلسفة الادارية لمجتمع معين (أو قطاع أو مشروع ما داخل المجتمع) تحتاج دائما الى تحليل مصادر متنوعة من البيانات وتتبـع أقـوال وأعـمال القادة الاداريين ودراسة قراراتهم وأساليبهم فى العمل ، كل ذلك لاستخلاص ما يمكن اعتباره فلسفة ادارية .

ونحن نجد أن تحديد الفلسفة الادارية الحاكمة للنظام الادارى هى الخطوة المنطقية الأولى فى التعرف على النظام وفهم مكوناته وأسس تركيبه وحركيته كذلك فان تتبع ما يطرأ على الفلسفة الادارية من تغيير أو تطور يسهم فى التنبؤ بما سيحدث من تحولات تنظيمية وادارية فى المجتمع .

---

(١) مثل على ما يمكن اعتباره فلسفة ادارية مدونة ما يصدر عن بعض الأحزاب العقائدية فى دول العالم الاشتراكى من مواثيق تتضمن أسس ما يراه الحزب من مفاهيم لتنظيم الأعمال الادارية فى الدولة .

ولعلنا نعتقد أن ما يتردد فى مصر الآن عن « الانفتاح » يمثل بداية لفلسفة ادارية يمكن أن تتكامل لتكون مرشدا هاما فى احداث التنمية الادارية والاقتصادية والاجتماعية المستهدفة .

وجدير بالذكر أن الفلسفة الادارية للمجتمع كثيرا ما تتداخل مع فلسفته الاقتصادية أو الاجتماعية (كما هو الحال فى الدول الشيوعية حيث يعتبر الفكر الماركسى هو أساس الفلسفة الادارية والاقتصادية) . كذلك قد تستمد الفلسفة الادارية جانبا أساسيا من مفاهيمها من العقيدة الدينية التى يؤمن بها المجتمع . ولقد كان المجتمع الاسلامى الأول مثال جيد على تأثر الادارة بأحكام الدين .

- أما هيكل النظام فانه يشير الى البناء التنظيمى العام وأسلوب تقسيمه قطاعيا ومستويات تقسيمه رأسيا . مثال ذلك أن الهيكل الادارى العام فى كثير من دول العالم ينقسم الى قطاعات رئيسية ثلاث هى :

  - قطاع الادارة العامة (الحكومة المركزية) .
  - قطاع الادارة المحلية .
  - قطاع الأعمال .

كذلك قد تختلف المستويات التنظيمية فى الهيكل العام للنظام الادارى فحيث نجد فى بعض النظم تداخلا أو تباعدا بين المستويات التنظيمية يمكن أن نتصور التقسيمات الرأسية الأساسية الآتية فى أغلب النظم الادارية فى العالم الحديث :

- مستوى الرئاسة (قيادة الدولة) .
- مستوى القرار التخطيطى (الوزراء ومن فى حكمهم) .
- مستوى القرار الاجرائى (وكلاء الوزارات ومن فى حكمهم) .
- مستوى القرار التنفيذى (مديرو العموم ومن فى حكمهم) .
- مستوى الإشراف المباشر (رؤساء الوحدات التنفيذية) .
- مستوى التنفيذ .

هذا ويمكن تصور انقسام كل من المستويات السابقة الى مستويات فرعية داخلية بحسب نطاق الاشراف المناسب وطبيعة النشاط . ومن الأمور الجديرة بالاهتمام أن كثيرا من الدراسات الادارية المقارنة فى الدول النامية تضع تركيزا خاصا على هذا العنصر فى النظام الادارى . كما أن أغلب محاولات تطوير واصلاح النظام الادارى فى هذه الدول يتجه أول ما يتجه الى محاولة اعادة تشكيل وبناء الهيكل .

- النظم والقواعد هى العنصر الثالث فى النظام الادارى لمجتمع ما . وتلك النظم تحتوى مجموعات القوانين واللوائح والتعليمات التى تتخذ أساسا فى الاختيار والمفاضلة حين اتخاذ القرارات . وتمثل تلك القوانين واللوائح المعايير التى يجب أن يتبعها الادارى حين يمارس نشاطا معينا . وتتمسك كثير من النظم الادارية فى الدول النامية بحرفية هذه القواعد وتعتبرها هدفا فى حد ذاته الأمر الذى ينعكس فى صورة تجمد للعمل الادارى وتعقد فى اجراءاته وارتفاع تكلفة الأداء بصفة عامة . ولعل الشكوى الأساسية فى تلك الدول هى تخلف القوانين وتناقضها وعدم تناسبها مع طبيعة الظروف والأوضاع السائدة ، وعدم القدرة على احداث تطورات متعادلة فيها تتمشى مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية سواء المحلية منها أو الخارجية .

ولذلك نجد أن من أهم مداخل الاصلاح الادارى فى الدول النامية ذلك المدخل القائم على أساس احداث تعديلات واصلاحات تشريعية تستهدف تجديد القوانين وتطويرها بما يتوافق مع الأوضاع السائدة فى المجتمع من ناحية ، وبما يهيىء مناخا أفضل للتطوير الادارى من ناحية أخرى .

- وتشكل مجموعة الاجراءات عنصرا رابعا فى النظام الادارى وهو من العناصر ذات الأهمية الخاصة حيث يتحدد النمط العام لكفاءة النظام بحسب فعالية الاجراءات وبساطتها وتناسب تكلفتها من الوقت والجهد البشرى والمال مع العائد منها . ومجموعات الاجراءات هذه تمثل فى كثير من الدول النامية نقطة اختناق رئيسية تتسبب فى تعويق الأداء وارتفاع تكلفته حيث تتكون الاجراءات من تراكمات تاريخية لم تكن محلا للدراسة أو الاختبار . ومن ثم تنصب جهود الاصلاح الادارى عادة على محاولة تبسيط الاجراءات وتطويرها بحيث تحقق أهدافا واضحة ومحددة . والفكر الادارى فى الدول النامية (أو المتخلفة) يتجه عادة نحو تقديس الاجراءات واعتبارها غاية فى ذاتها ، بينما الاجراءات

فى النظم الادارية المتقدمة هى مجرد وسائل وأدوات لتحقيق غايات ادارية معينة .

— وثمة عنصر آخر هو الأفراد الذين يشغلون وظائف النظام الادارى على اختلاف مستوياتها وأهمياتها النسبية . ولقد اختلفت النظرة الادارية نحو أفراد النظام الادارى على مر السنوات ، فقد كانت نظرية البيروقراطية تعتبر أن الفرد هو أداة رئيسية فى التنظيم البيروقراطى يجب أن يتصف بمواصفات محددة تكون هى أساس اختياره للوظيفة . والبيروقراطى طبقا لنظرية ماكس ويبر يجب أن يتجه كلية نحو العمل وهو يفصل بين حياته العامة وحياته الخاصة ـ ومن المفترض أنه يشغل وظيفته مدى الحياة حيث يحدد له التنظيم سلطاته وواجباته وفقا لتسلسل ادارى محدد . ثم جاءت نظريات الادارة العلمية لتؤكد تلك النظرة الآلية للفرد الى أن تطورت هذه النظرة تحت تأثير نظرية العلاقات الانسانية والعلوم السلوكية الحديثة .

وانطلاقا من الاقتناع بأهمية العنصر البشرى فى النظام الادارى ، وخاصة المستويات القيادية من الأفراد ، فقد تركزت جهود الاصلاح والتطوير الادارى فى كثير من الدول النامية فى محاولة اعداد وتدريب هذه القيادات الادارية .

— وأخيرا ، فان المستوى التكنولوجى المستخدم فى النظام الادارى يمثل عنصرا هاما يحدد بالتفاعل مع العناصر الأخرى مستوى كفاءة النظام كله . ويقصد بالمستوى التكنولوجى درجة استخدام الأساليب والطرائق الادارية العلمية الحديثة مثل أسلوب الموازنات التخطيطية ، وأساليب بحوث التسويق والاختيار العلمى للأفراد وتخطيط القوى العاملة الى آخر تلك الأساليب المتطورة التى تبلورت فى نهاية الستينات فى الاستخدام الواسع النطاق للحاسبات الالكترونية فى مختلف أوجه النشاط الادارى .

تلك كانت عناصر النظام الادارى وسوف نعرض فيما يلى لبعض نماذج من الأنظمة الادارية لمحاولة تجسيد هذه الأفكار السابقة .

أولا - الأنظمة الادارية الكلاسيكية ـ فرنسا وألمانيا :

يطلق على الأنظمة الادارية فى كل من فرنسا وألمانيا نظام كلاسيكى نظرا للتطابق الشديد بين كل منها وبين النموذج البيروقراطى الأساسى لماكس ويبر Max Weber. وبرغم التطورات السياسية العنيفة التى مرت بكل من الدولتين منذ القرن الثامن عشر الا أن النظام الادارى بكل منها لم يتغير كثيرا فالنظام الادارى الذى قام فى فرنسا مثلا لخدمة

الملكية قد تحول ولاءه الى الأمة ذاتها بغض النظر عن شكل نظام الحكم (١) .

ولقد لعبت النظم الادارية البيروقراطية فى فرنسا وألمانيا دورا هاما فى وضع السياسات العامة للدولة وتخطيط برامجها . وقد كان هذا الدور الهام نتيجة طبيعية لتوحيد البيروقراطية وحاجة الأنظمة السياسية التابعة الى الاعتماد على البيروقراطية القائمة ذات الرسوخ والسيطرة والقدرة على تسيير الشئون العامة ، ومن ثم أصبحت البيروقراطية الحكومية فى موقف يمكنها من التأثير على الأجهزة السياسية الضعيفة والمتغيرة .

وتتميز البيروقراطيات الكلاسيكية فى فرنسا وألمانيا بالسمات العامة المميزة للنموذج البيروقراطى التقليدى وأهمها :

- اعتبار الموظف العام عضو فى هيئة تمثل الدولة وتتوحد معها ومن ثم فهو يتحدث باسم الدولة ويعمل لصالحها الأمر الذى يجعله يميل الى اعتبار نفسه مالكا لقدر من السيادة على الآخرين .
- ان الخدمة العامة تمثل خط وظيفى مستمر للموظف Career ويرتبط الدخول فى سلك الخدمة المدنية بالنظام التعليمى ويتناسب المستوى الوظيفى مع درجة التأهيل العلمى للموظف .
- يمثل اعداد الفرد للخدمة المدنية جزءا هاماً من النظام الادارى ، ففى فرنسا توجد المدرسة القومية للادارة التى أنشئت سنة ١٩٤٥ م Ecole Nationale d'Administration وفيها يدرس الطالب لمدة أربع سنوات نظريا وتطبيقيا ليتم اعداده لوظائف الادارة العليا فى الدولة . أما فى ألمانيا فيتم تدريب الموظف داخل الخدمة لمدة ثلاث سنوات ونصف قبل أن يؤدى الامتحان النهائى الذى يؤهله للتعيين فى الوظائف الادارية العليا .
- تكفل الخدمة العامة للموظف ضمانات أساسية منها العمل المستقر والترقيات المقيدة بقواعد موضوعية كذلك توجد ضمانات واضحة ضد فصل الموظف .

ان السمة الغالبة فى النظم الادارية الكلاسيكية هى وضوح نمط التفكير البيروقراطى

---

(١) بدأت فرنسا تشهد بداية لتحولات ادارية واضحة فى عهد الرئيس الحالى فرنسوا ميتران حيث يتجه الى تأكيد لا مركزية الادارة وتنشيط الحكومات المحلية .

الذى يعتمد بدرجة كبيرة على توفر نظم واجراءات مرسومة بدقة تحدد مسار العمل الادارى وتحكم القائم بالعمل وترشده .

واذا حاولنا تبين أهم عناصر النظام الادارى بالنسبة لهذه النظم الكلاسيكية ورتبناها من حيث الأهمية النسبية لوجدناها كالآتى :

- يأتى عنصر الهيكل فى المرتبة الأولى من الأهمية حيث تركز النماذج البيروقراطية التقليدية على اقامة البناء التنظيمى الرسمى Formal Structure .
- ويأتى عنصر النظم والقواعد فى المرتبة الثانية نظرا للتركيز الذى توليه النماذج الكلاسيكية لفكرة « القاعدة » فكل شىء فى التنظيم البيروقراطى تحكمه وتنظمه قواعد ولوائح وقوانين ضمانا للوحدة فى التفكير والنمطية فى الأداء .
- بعد ذلك يحتل عنصر الاجراءات مرتبة تالية فى الأهمية والاجراءات (أى الروتين) Routine فهو سمة أساسية فى التنظيم البيروقراطى تسبب كثيرا مما يوجه اليه من انتقادات حيث تتحول الى غاية فى حد ذاتها وتصل الى درجات من الجمود حين يصر الموظف البيروقراطى على تطبيق نص القاعدة والالتزام بحرفية التسلسل الاجرائى دون مراعاة للظروف المتغيرة .

ولاشك أن النظم الادارية الكلاسيكية تتضمن العناصر الثلاثة الباقية (الفلسفة ، الأفراد ، التكنولوجى) ولكنها لا تمثل جانبا كبيرا من الاهتمام ومن ثم لا تشكل خطورة كبيرة فى تحديد كفاءة النظام الادارى العام .

ثانيا - النظم الادارية فى الولايات المتحدة الأمريكية وفى بريطانيا :

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من أكثر دول العالم تقدما فى المجال الادارى ، كذلك فان بريطانيا تتمتع بنظام ادارى وان يكن أقل تقدما من مثيله فى الولايات المتحدة ، الا أنه يعتبر متقدما بالقياس الى النظم الادارية فى غيرها من دول العالم الغربى .

ولقد اخترنا الجمع بين بريطانيا والولايات المتحدة برغم ما بينهما من اختلافات لأنهما بعكس فرنسا وألمانيا يتسم تاريخهما السياسى بالثبات النسبى فالظروف قد سمحت لهما

بتطوير مؤسساتها السياسية بدون هزات عنيفة أو تغييرات مفاجئة . فقد حققت بريطانيا تكاملها السياسى فى بداية القرن السابع عشر ، والتراث السياسى للولايات المتحدة يرجع فى كثير منه الى بريطانيا ، ونتد أطلق اسم الثقافة المدنية على السمات السياسية التى يشتركان فيها ، وتوصف بأنها ثقافة مساهمة وجماعية ترتكز على الاتصالات والاقناع ، ثقافة تسمح بالتغير دون عنف ، ومادامت الثقافة السياسية والهيكل السياسى على توافق فان النظام السياسى يتسم بالاستقرار والشرعية .

وقد كان نتيجة هذا النمط المتدرج من التطور السياسى على الادارة العامة أن تمكن النظام الادارى من أن يتشكل تدريجيا بطريقة تعكس التغييرات السياسية وتتلازم معها ولكن كان للنظام السياسى فى كل ذلك كامل التحكم ، ولم يحدث مرة أن دعى الجهاز الادارى ليضطلع بالأعباء الكاملة للحكم بسبب انهيار فى الجهاز السياسى ، وكان لهذه الخلفية آثار عميقة على تكوين البيروقراطية البريطانية والأمريكية وصفاتها السلوكية ودورها السياسى ، وبالمقارنة بفرنسا وألمانيا نجد أن الخدمة المدنية فى بريطانيا وأمريكا قد تأخرت طويلا فى أن تتسم بالمهنية وبالصفات الهامة الأخرى للنمط التقليدى للبيروقراطية ، فلم يصبح الاختيار لها على أساس الجدارة فى بريطانيا الا فى أواسط القرن التاسع عشر أما فى الولايات المتحدة فلم يحدث الا اصلاح جزئى فى ١٨٨٣ لتصبح على أساس تنافسى ، ولم تصبح البيروقراطية ذات صلاحية فى الدولتين الا بعد أن قررت الأجهزة السياسية فيهما ضرورة ذلك .

وفى مثل هذه الثقافات السياسية ينظر المواطنون الى البيروقراطية على اعتبارها تقوم بدور الخدمة وتخضع لرقابة سياسية جازمة مهما كانت خبرة البيروقراطى ومهما كانت تدخله فى دراسة البدائل السياسية ، غير أنه داخل هذا الاطار يبدو أن للخدمة البريطانية ميزة فى المكانة عن الأمريكية وان كانت توجد شواهد على أن الثغرة بينهما تضيق بفقد الخدمة البريطانية لبعض مكانتها وكسب الأمريكية لمزيد منها .

وتوجد كذلك فروق فى التكوين وفى العمل ، فالخدمة المدنية البريطانية تفضل فى الاختيار للوظائف العليا أن يكون على أساس اختبارات تنافسية فى عديد من الموضوعات تتوازى مع ما يدرس فى الجامعات لخريجيها ، بينما التقليد الأمريكى يضع اختبارات متخصصة وعملية تتطلبها مواصفات الوظائف . والسلك الوظيفى فى بريطانيا يقيد الى أكبر

حد تنقلات الأفراد من والى الأجهزة الحكومية وغير الحكومية بينما مثل هذا التحرك فى الولايات المتحدة ميسر بل يقابل بالتشجيع . وهذه الصفات تتفق مع طبيعة أكثر انفتاحا للمجتمع الأمريكى ومع تسهيلات أكبر للدراسة العليا مما جعل البيروقراطية فى الولايات المتحدة أكثر تمثيلا للمجتمع .

وفى اطار البيروقراطية نجد أن البريطانيين قد حددوا معالم أولئك الذين يشغلون وظائف المسئولية الادارية العليا وهم حوالى ٣٫٥٠٠ شخصا يعملون فى وضع السياسة والتوجيه والرقابات الادارية الخاضعة للاشراف الوزارى ويختارون ويدربون منذ حداثتهم لمثل هذه المسئوليات ، أما فى أمريكا فان خلق طبقة من كبار الاداريين لهم بعض وليس كل سمات الطبقة الادارية البريطانية قوبلت بمقاومة شديدة لتعارض ذلك مع روح واحتياجات الخدمة المدنية الأمريكية .

ويلعب كبار البيروقراطيين فى كل من بريطانيا وأمريكا دورا أساسيا فى وضع القرارات الحكومية ولكن على مبادىء مختلفة ، فالبيروقراطى البريطانى يعمل فى هذا المجال على أساس الحيدة والتجهيل فهو يقدم نصيحته للوزير المسئول سياسيا ولكنه ملتزم أن ينفذ باخلاص القرار الذى يصدر مهما كان اتجاهه . ومبدأ التجهيل يعنى حماية القيادة السياسية له بعدم الكشف عن النصيحة التى تقدم بها وهذا النظام يخفى عن الرأى العام مدى وطبيعة دور البيروقراطى فى وضع السياسة ولكنه يسمح له بالعمل فى هذا المجال تحت التوجيه الوزارى .

أما فى النظام الأمريكى فالعلاقة بين الادارى الكبير ورئيسه السياسى على كثير من الغموض ، فهو يقدم خدمة متخصصة ولكنه مرتبط بالقرار السياسى الذى يفضله وقد يستدعى أمام الكونجرس ليدافع عنه فالخط بين البيروقراطية والسياسة غير واضح تماما ولكن هذا النظام يعتبر أقل انغلاقا وأكثر تنافسية بحيث أن رجل الادارة الأمريكى الذى يكسب مكانة عالية ودائمة فى المجتمع هو ذلك الذى يكسر قناع التجهيل ويصبح شخصية جماهيرية .

ثالثا ـ الادارة المجددة ـ اليابان :

فى قرن من الزمان استطاعت اليابان أن تتحول من مملكة آسيوية معزولة عن العالم الخارجى ولها طابعها الاقطاعى الى المجتمع الآسيوى الوحيد المتقدم وفى هذا التحول لعبت

البيروقراطية - مدنية وعسكرية - دورا قياديا .

كان ما يدعى « الاقطاع المركزى » الذى بدأ عام ١٦٠٣ قد أقام بيروقراطية مدنية لها سماتها الوراثية فاختيار البيروقراطيين كان يقتصر على العائلات الاقطاعية وكانت التعيينات والترقيات والفصل من اختصاص الرؤساء ، والسلطات والمسئوليات الوظيفية غير محددة وكان يسود نقص كبير فى الكفاءة ، ومن ثم جاء عام ١٨٥٣ ليجعل مجىء الأزمة التى قضت على هذا النظام تحت ستار استعادة الامبراطور لمركزه الشرعى ، وصاحب هذه الحركة تغيير فى نظام البيروقراطية اذ أصبح يحشد لها الأفراد الموهوبين ومن بينهم كثير من ذوى المكانة الاجتماعية المنخفضة ، وأصبحوا جزءا من ارستقراطية ذهنية تعرضت باحترام وتقدير للثقافة الغربية .

ثم حدثت حركة (ميدجى) الاصلاحية (١٨٦٧ - ١٨٦٨) وأدت الى دستور ١٨٨٩ وأرسى القائمون بحركة التجديد هذه مبدأ مشاركة السلطة بين الجماعات التى ظلت طويلا تتصارع عليها واحدى هذه الجماعات كانت تتكون من كبار البيروقراطيين المدنيين وذلك الى جانب باقى الجماعات من شاغلى الوظائف الحكومية المدنية والبيروقراطية العسكرية وزعماء الأحزاب السياسية المحافظة وممثلى رجال الأعمال والنبلاء . وبرغم أن هذه الحركة كانت تعمل على التجديد ، فانها لم تكن تشجع اقامة نظام سياسى ديمقراطى واتخذت نموذجا لها ألمانيا الامبريالية فى تفضيلها للملكية والرقابة الارستقراطية التقليدية ونجحت فى كبت الاتجاهات نحو المساهمة الشعبية فى الحكم وحافظت على هذا النظام فى الوقت الذى تتقدم فيه الدولة اقتصاديا بمعدلات سريعة .

ثم أصبحت البيروقراطية فى وضع يمكنها من القيام بدور قيادى فى هذا الطراز من التجديد فتناول الاصلاح ادخال الاختيار عن طريق الامتحان فى ١٨٨٠ من بين خريجى الجامعات وخاصة جامعة طوكيو الامبراطورية . ولم يكن البيروقراطى يهيىء كخادم عام بل كان ينظر اليه كخادم للامبراطور له مكانة سياسية واجتماعي عالية يحظى بها من ارتباطه الامبراطورى . وبرغم الجهود الاصلاحية التى بذلت منذ الحرب العالمية الثانية فلازال هذا التقليد يتحكم فيها .

وكان الدخول الى المراتب العليا للبيروقراطية محدود تقيده سلسلة من الخطوات التأهيلية وبرغم زيادة حجم الخدمة المدنية الى خمسة أضعافها ما بين ١٩٤٠ ، ١٩٦٠ فان

البيروقراطية العليا تتكون من مجموعة صغيرة نسبيا لا تزيد عن أربعة آلاف حيث لا يستطيع الوصول اليها سوى أبناء الطبقة العليا والطبقة الوسطى من القادرين على الاعداد التعليمى المطلوب . والخدمة سلك وظيفى يرتبط الفرد فيها بوزارة واحدة ، والنقل الأفقى يكاد يكون نادرا وهذا يجعل التعاون عبر الوزارات من الأمور العسيرة .

والبيروقراطى اليابانى قد يستغرقه وضع القرارات السياسية وقد يدخل الى الحياة السياسية الفعلية فالنشاط السياسى جزء من التقليد البيروقراطى وقد قوى دور البيروقراطية نتيجة للضعف النسبى للسلطة التشريعية وللتقييد المتزايد للادارة الحكومية وحاجتها الى خبرة البيروقراطية . ونتج عن ذلك وخاصة فى السنوات الأخيرة ارتباط متزايد بين الخدمة المدنية العليا والحزب الديمقراطى الحر الحاكم وجماعات المصلحة خارج الحكومة ، لذلك يتهم قادة الحزب بالسعى الى كسب التحكم فى البيروقراطية باجراء الترقيات والتخفيضات على أسس حزبية ، كما أن قدرا كبيرا من الفساد يحكم العلاقات بين البيروقراطيين وأصحاب المصالح الذين يسعون الى التأثير على البيروقراطيين بوعود بوظائف شرفية بعد التقاعد وبهدايا عينية أو رشاوى فعلية .

وفى السنوات الأخيرة كذلك زاد عدد أعضاء المجالس النيابية وعدد الوزراء من بين البيروقراطيين المتقاعدين وهم جميعا أعضاء فى الحزب الديمقراطى الحر وهذا يعنى انهيار جزئى بين البيروقراطية وزعامة الحزب السياسى الحاكم مما يشير الى أن عددا من الطبقة البيروقراطية ينتمون الى الصفوة السياسية فى اليابان وأن البيروقراطية لاتزال جزءا هاما من هيكل السلطة الحاكمة وعلى ذلك فان اليابان سواء فى الماضى أو فى الحاضر قد أضفت على بيروقراطيتها العليا وضعا للسلطة السياسية المركزية يفوق ما يمنح للبيروقراطيات فى الدول المتقدمة الأخرى .

رابعا - بعض الأنماط الادارية الرئيسية فى الدول النامية :

تتميز الدول النامية Developing Countries بصفات خاصة تنعكس على النظم الادارية بها ، وفيما يلى أهم الأنماط الادارية السائدة فى هذا الجزء من العالم :

- ان النمط الأساسى للادارة العامة منقول وليس أصيل ، فكل الدول بما فيها تلك التى تخلفت من الاستعمار الغربى قد حاولت أن تدخل بعض عناصر التجديد من الادارة البيروقراطية الغربية وعادة ما تصبغها فى نموذج ادارى قومى خاص بها ، أما الدولة التى

كانت مستعمرة فانها تشبه دون شك الدولة الأم برغم استقلالها عنها ، فدولة كانت تستعمرها بريطانيا أو فرنسا أو الولايات المتحدة لها ميزة على دولة كانت تستعمرها أسبانيا أو البرتغال أو بلجيكا أو هولندا .

ويتضمن التراث الادارى الاستعمارى سمة واضحة لها آثارها الباقية ، فالاستعمار البريطانى أو الفرنسى مثلا كان يضع النظام الادارى الذى يتلاءم مع متطلبات الحكومة المستعمرة أكثر من الحكومة الأم فقد كان أكثر سيطرة وترفقا ولازالت هذه الآثار باقية فى بيروقراطيات الدول الحديثة وهذا لا يعنى أن الأنظمة المستعارة من الخارج تكون أقل ملاءمة من تلك التى كان يجب أن تنشأ داخليا وانما يعنى ضرورة تعديلها بعد الاستقلال وفقا للظروف المتغيرة ولتوجيهها نحو تحقيق أهداف التنمية .

- تفتقر البيروقراطيات الى القوى البشرية الماهرة اللازمة لبرامج التنمية ولا يعنى هذا أنها تفتقر الى القوى البشرية العاملة ، وبالعكس انها تعانى من البطالة المقنعة وزيادة العمالة وانما المقصود هو الافتقار الى الاداريين المدربين الذين لهم قدرات ادارية ومهارات تطويرية وصلاحية فنية . وبرغم أن هذا قد يعكس نظاما تعليميا غير صالح فانه بالضرورة أيضا لا يعنى نقصا فى جملة الدرجات الجامعية ، فبلاد كبيرة كالهند ومصر مثلا تعانى فائضا ممن أهلوا لأعمال ليست فى حاجة اليهم .

وهذه الثغرة بين العرض والطلب للمراكز الادارية المسئولة لا يمكن تفاديها ولا يمكن علاجها الا بجهود تدريبية مضنية تتطلب وقتا طويلا ، ويرجع هذا النقص الى أن الدول بعد استقلالها تتعجل الاستغناء عن الأجانب المدربين لتخليص بيروقراطيتها منهم فى الوقت الذى لا تجد فيه من الوطنيين من يحل محلهم وقد يتعقد الأمر أكثر كما حدث فى بورما وأندونيسيا حيث تبين أن الاداريين الوطنيين الذين خدموا أثناء الاستعمار قد لا يرغبون فى البقاء أو قد يستغنى عنهم على اعتبارهم أدوات للاستعمار ولا يوجد حل قصير الأجل لمشكلة القدرة الادارية فى معظم الدول الجديدة .

- وهناك اتجاه ثالث فى هذه البيروقراطيات هو تأكيد اتجاهات غير انتاجية أى أن النشاط البيروقراطى يحقق أهدافا غير انجاز البرامج ويشير (ريجز) (١) الى ذلك بأنه تفضيل البيروقراطيين لاهتمامات ذاتية على اهتمامات عامة ويبدو هذا فى أشكال عديدة من أكثرها بروزا الاستمرار فى الأخذ بقيم من الماضى التقليدى فى هيكل اجتماعى غير

(١) Riggs, Fred, Administration in Developing Countries. Boston : Houghton Mifflin Co., 1964.

تقليدى كالقيمة المرتبطة بالمكانة المبنية على السمات الشخصية وليس على الانجاز والتخلص من ذلك يتطلب ربط المكانة بالتفوق فى العمل وليس بالصلات الشخصية .

وتتأثر عمليات ادارة الأفراد بدرجة كبيرة بنفس هذه الاعتبارات اذ برغم الأخذ بنظام الجدارة فان الاختيار البيروقراطى للوظائف ينحرف الى الاعتبارات الشخصية وبالمثل تتأثر عمليات كالترقيات واسناد الأعمال والفصل وغيرها من شئون الأفراد فى الخدمة كما يشيع الفساد بدرجات تتفاوت ما بين دفع مبالغ ضئيلة لصغار الموظفين نهاء أعمال بسيطة الى مبالغ طائلة لرشوة كبار البيروقراطيين فى خدمات خطيرة . وأخيرا يوجد اتجاه شائع فى استخدام الخدمة العامة كبديل لبرنامج الضمان الاجتماعى أو وسيلة لتخفيف مشكلات البطالة وهذا دون شك أحد الأسباب التى تسبب فائضا ضخما بين صغار الموظفين .

الباب الثانى

هيكل الادارة العامة فى مصر

الفصـل الـرابع

الانفتاح والادارة المصرية

أولا - المعنى الدقيق للانفتاح

ثانيا - أبعاد الانفتاح

- الانفتاح الفكرى
- الانفتاح الادارى
- الانفتاح الاقتصادى

ثالثا - الانفتاح والادارة المصرية

رابعا - الاطار العام للادارة الجديدة فى مصر

خامسا - السياسات فى التنظيم الادارى الحديث .

سادسا - أهم وظائف الادارة الجديدة

- التخطيط انشامل
- المتابعة والتقييم
- التطوير والتنمية المستمرة
- النظم والاتصالات والمعلومات

الفصل الرابع

الانفتاح والادارة المصرية

أولا ـ المعنى الدقيق للانفتاح :

اننا نتصور الانفتاح فى معناه الدقيق والعميق باعتباره اعترافا بقوانين الحركة الطبيعية فى مختلف المجـالات الاقتصـادية والاجتماعية والسياسية سواء على الصعيد المحلى أو الخارجى . ونقصد بذلك أن الانفتاح فى حقيقته هو (ازالة القيود والمعوقات التى تعترض نحو النمو الاقتصادى والاجتماعى والسياسى والثقافى نموا طبيعيا متوازنا متصاعدا باستمرار) .

إن ما نقصده هو أن تعاد صياغة التنظيم الاقتصادى والسياسى والاجتماعى فى مصر بحيث تتاح لعناصر الانتاج ومصادر الثروة القومية (العامة والخاصة) وما يمكن أن يدعمها من المـوارد الأجنبية ، أن تشـارك فى استثمار الفرص الاقتصادية وتكوين الناتج القومى متحررة من القيود البيروقراطية ومتخذة الأنماط المتناسبة مع المنطق الاقتصادى والادارى السليم ، تحكمها فى ذلك وتوجهها المعايير الاقتصادية والادارية العلمية وطبيعة العلاقات التى تعكس ظروف العرض والطلب والقيم الحقيقية لما تقدمه من انتاج أو خدمات . كل ذلك فى اطار من الأهداف والسياسات والخطط القومية الدقيقة التى تضيف عنصر الضبط والتحكم الرشيد فى مسار الاقتصاد القومى وفاء للمصلحة القومية الشاملة .

إن الانفتاح يعنى فى تصورنا ما يلى :

- اطلاق قوى الانتاج الوطنى وطاقاته فى **القطاع العام** وتحريرها من قيود السلطة المركزية وأجهزة الرقابة المتعددة وتحميل قياداتها المسئولية كاملة وتفويضها الصلاحيات المتناسبة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية القومية المحددة لها مسترشدة فى ذلك بالمعايير الاقتصادية والادارية السليمة ومراعية الظروف والأوضاع المتغيرة للبلاد ، ومن ثم تتم محاسبة الادارة ومساءلتها بقدر الانجازات والنتائج المحققة .

- اطلاق قوى الانتاج الوطنى ومصادر الثروة للرأسمالية الوطنية واتاحة الفرصة لها للمشاركة الايجابية فى دعم الاقتصاد القومى وتحقيق معدلات النمو فى قطاعات الانتاج التى تتناسب وطبيعة المبادرات الخاصة ، واعتبار القطاع الخاص الوطنى مكملا للقطاع العام وليس منافسا له والتحرر من عقدة الخوف من الاستغلال أو السيطرة الرأسمالية .
- اطلاق الطاقات الكامنة فى المؤسسات والهيئات والأجهزة العاملة فى قطاعات الخدمات بالدولة وتحريرها من السلطة المركزية للدولة ورفع الوصاية الحكومية عنها واتاحة الفرصة لها للاسهام فى حركة اعادة البناء الاجتماعى والثقافى والاقتصادى باعتبارها هيئات لها استقلالها الكامل وتتحمل مسئولياتها بوضوح ، وذلك فى اطار خطط تشارك فى وضعها وفى ضوء سياسات تسهم فى صياغتها .
- اتخاذ المعايير الاقتصادية والادارية السليمة أساسا فى اختيار المشروعات الاقتصادية ومشروعات الخدمات ، والاعتماد على تلك المعايير فى تقييم الانجازات وتقرير الاستمرار فيها أو أشكال التغيير الواجبة لضمان التشغيل الاقتصادى لتلك المشروعات .
- الاعتماد على حركة العلاقات الاقتصادية والادارية الطبيعية فى ضبط التقدم الاقتصادى واتاحة الفرص لعوامل السوق (عرض وطلب) لاظهار القيمة الحقيقية لما يجرى من أنشطة واصدار الأحكام الموضوعية على كفاءة ما يتم من انجازات .
- تهيئة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الكفيلة باستقطاب عناصر الانتاج الخارجية وتأمين مشاركتها فى تنمية الاقتصاد القومى بما يدعم الطاقات والموارد الوطنية ولا يتناقض معها . ومفهوم الانفتاح فى هذا الصدد لا يقتصر على استيراد رأس المال العربى أو الأجنبى ، ولكنه يتضمن أيضا استقطاب الخبرة الادارية المتقدمة واستيعاب التكنولوجيا المتطورة واتاحة الفرصة كاملة لمواقع الانتاج والخدمات الوطنية أن تتفاعل مع حركة التقدم العالمى وتنصهر معها والابتعاد عن محاولات الحماية السلبية أو الدعم المظهرى لتلك المواقع بعزلها عن تيار المنافسة العالمية .

مما سبق يتضح أن مفهومنا عن الانفتاح يتميز بما يلى :

- أنه مفهوم شامل يستوعب كل مجالات وأبعاد العمل الوطنى ولا ينحصر فى مجال معين .
- أنه مفهوم يرتكز فى الأساس على دعم وتحرير الطاقات والموارد الوطنية أولا ثم يستعين بالطاقات والموارد الخارجية ثانيا .

● أنه مفهوم عقلانى يتحرر من الروابط الانفعالية أو القيم العاطفية التى تحد من الرؤية الموضوعية للأمور .

ثانيا ـ أبعاد الانفتاح :

بناء على المفهوم السابق للانفتاح ، فاننا نتصور له أبعادا أساسية هى :

ـ الانفتاح الفكرى .

ـ الانفتاح الادارى .

ـ الانفتاح الاقتصادى .

الانفتاح الفكرى :

ويأتى فى المقدمة بالنسبة لسياسة الانفتاح الشامل حيث ينتج عن الانفتاح الفكرى الفلسفة الجديدة التى سوف ترشد العمل القومى فى مساراته المستقبلة . وتنبع ضرورة الانفتاح الفكرى كبداية للانفتاح الشامل من الآثار السالبة والأوضاع غير الطبيعية التى سادت البلاد خلال سنوات الانغلاق . فقد وضح تماما مدى القصور الذى تتسم به كثير من المفاهيم والفلسفات التى حكمت مسار العمل القومى فى مصر لسنوات طويلة . ولقد كانت أوضاع الانغلاق التى سادت مصر نتيجة طبيعية لعدد من المفاهيم تسللت الى فكرنا القومى وسيطرت على متخذى القرارات فى بلادنا دون أن يتم تقييمها موضوعيا أو اختبار الأسس والفروض التى بنيت عليها .

وعلى سبيل المثال ، فقد سيطرت على الفكر الرسمى فى مصر مفاهيم اقتصادية أساسية مها :

● **التصنيع السريع الشامل .**
● **العمالة الكاملة ومسئولية الدولة عن تحقيقها .**
● **الالتزام السياسى للقيادات الادارية .**
● مضاعفة الدخل القومى فى عشر سنوات .
● تغليب الاعتبارات السياسية والاجتماعية على الاعتبارات الاقتصادية والادارية فى تشغيل القطاع العام .

ولقد كان لتلك المفاهيم آثارها الواضحة فيما آل اليه الاقتصاد المصرى (والمجتمع المصرى) عبر سنوات الانغلاق . لقد تمكنت هذه المفاهيم (وغيرها بتأثير الأوضاع السياسية وصراعات مراكز القوى) أن تحيل الاقتصاد المصرى الى اقتصاد هرم يعتمد على القروض والتسهيلات الائتمانية ويرتبط بسلسلة من الاتفاقيات الثنائية مع دول الكتلة الشرقية جعلت تجارتنا الخارجية مجرد مبادلات حكومية لا تخضع الا لمنطق استغلال حاجتنا الى سلع ومواد استراتيجية وتتعامى عما نقدمه نحن لتلك الدول من سلع ومواد استراتيجية .

لقد تحول السواد الأعظم من المواطنين فى ظل هذه المفاهيم الى موظفين عموميين يعيشون على ما يحصلون عليه من أجور ومرتبات ، وخفت لديهم الدافع الشخصى للابتكار والانطلاق وانحصرت آمال الملايين منهم فى انتظار العلاوة أو الترقية وتحول القطاع العام الى مرتع خصب لتجارب غير المختصين الذين اتخمت بهم المؤسسات والشركات وفى أعلى المناصب تطبيقا لمفاهيم الالتزام السياسى وتفضيل أهل الثقة عن أهل الخبرة .

وعانى الاقتصاد المصرى من عشرات المشروعات التى تم اختيارها واقامتها تحت تأثير مفاهيم عقائدية اختلطت بالرغبة فى التصنيع السريع والنجاح الظاهرى مما نتج عنه طاقات عاطلة قدرت فى عام ١٩٧٦ بما يقارب ثلاثمائة مليون جنيه وخسائر فى التشغيل لم يتوفر أحد على حصرها حتى الآن (وان كانت فى تقديرنا تناهز الألف مليون من الجنيهات) .

لقد كانت السمة الأساسية للمفاهيم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية التى حكمت العمل الوطنى خلال سنوات الانغلاق هى الانفعال الشديد بالشكل واهدار المضمون . والأمثلة على ذلك متعددة ، فقد أقمنا أجهزة ومجالس للتخطيط دون أن تتاح الفرصة حقيقة لممارسة التخطيط ، وأقيمت هيئات ومؤسسات لتكون مراكز لتوجيه وادارة الاقتصاد القومى ومع ذلك ظلت حركة الاقتصاد المصرى تحكمها قرارات مركزية من سلطة الدولة كانت القيادات الادارية المسئولة تفاجأ بها فى أغلب الأحيان . كذلك فى المجال السياسى برغم قيام مؤسسات شعبية ودستورية فقد كان القرار السياسى دائما يتم خارج نطاق تلك المؤسسات وبدون مشاركة ايجابية منها فى كثير من الأحيان . وينطبق نفس القول بالنسبة لمجالات العمل الوطنى المختلفة .

ولذلك اتجه الانفتاح الفكرى والذى يمثل نقطة البدء فى الانفتاح الشامل الى مراجعة تلك المفاهيم واعادة صياغتها فى اطار فلسفة ديمقراطية .

ولقد تحققت بعض مظاهر الانفتاح الفكرى فيها نشهده اليوم من حرية للصحافة ووسائل الاعلام وحركة التعبير عن الرأى الآخر . كذلك تمتعت الجامعات والمعاهد ومراكز البحث العلمى بحرياتها الأكاديمية واستقلالها المالى والادارى . ومن ثم توافرت ظروف جديدة تسمح بالحوار الديمقراطى الذى يثرى الفكر القومى ويستهدف المصلحة الوطنية فى الأساس .

ان الانفتاح الفكرى الذى نقصده ليس رجوعا عن المبادىء والمقومات الأساسية للمجتمع التى ارتضاها الشعب لنفسه عن اقتناع ـ ولكنه مراجعة للوسائل والأساليب التى يجب اتباعها وصولا لتأكيد وترسيخ تلك المبادىء والمقومات .

ويتحقق الانفتاح الفكرى بمشاركة ديمقراطية وجماهيرية واسعة النطاق تشجعها الدولة وتضمن فعاليتها .

الانفتاح الادارى :

تمثل الادارة العنصر الحركى الأساسى فى دفع حركة الانتاج القومى ، ومن ثم فان تحقيق أى تطوير أو تحسين فى مستوى الانتاج (والخدمات) يتوقف الى حد كبير على مدى كفاءة الادارة القومية ودرجة استيعابها لأهداف التطوير والتحسين وقدرتها على ترجمة تلك الأهداف الى انجاز مادى ملموس .

ولقد كانت الادارة المصرية (سواء فى الجهاز الادارى للحكومة أو فى القطاع العام) من نقاط الضعف الأساسية فى التنظيم الاقتصادى والاجتماعى للبلاد ولم يكن ضعف كفاءة الادارة المصرية راجعا فى كل الأحيان الى قصورها الذاتى بل كانت فى كثير من الأوقات انعكاسا للمشكلات الاقتصادية السياسية فى البلاد وتناقض القرارات الرئيسية للدولة مع المبادىء الادارية والتنظيمية السليمة .

وفى حركة البلاد نحو الانفتاح الشامل يأتى الانفتاح الادارى فى مرتبة تالية مباشرة من حيث الأهمية للانفتاح الفكرى حيث يتوقف النجاح فى تحقيق أهداف الانفتاح الاقتصادى مثلا على كفاءة وقدرة الجهاز الادارى للدولة والقطاع العام .

ويتحقق الانفتاح الادارى فى تصورنا من خلال :

ـ اعادة النظر فى مفهوم الوظيفة الادارية وتغليب منطق الخدمة والعائد فيها على منطق السلطة والسيطرة .

ـ تطوير نظم وأساليب تعليم الادارة فى مصر وربط التعليم الادارى بمتطلبات التنمية الادارية .

ـ تخطيط عملية التنمية المتكاملة لأفراد الادارة فى مصر وذلك بالاختيار العلمى السليم والتدريب المنظم والتقييم الموضوعى .

ـ توفير خدمات البحث والاستشارات الادارية بشكل منظم ووفقا لخطة تتعادل مع مراحل التنمية الشاملة ومتطلباتها .

ـ تعميق سياسة اللامركزية وتفويض الصلاحيات وتكريس مبدأ « الادارة بالأهداف » والمحاسبة على أساس النتائج المحققة .

ـ تعميق مبدأ مشاركة المنتفعين فى الادارة وذلك بابتكار النمط التنظيمى الذى يحقق مشاركة الجماهير المنتفعة بالانتاج والخدمات بطريقة فعالة ومستمرة بما يشكل عنصرا ضاغطا على الادارة يجبرها على التماس أفضل أساليب الادارة وتطوير نظم العمل .

ـ تطوير القوانين واللوائح المنظمة لأعمال الادارة وتعديلها بما يجعلها اطارا عاما تسترشد به الادارة على مستوى الوحدات التنفيذية فى وضع لوائحها التفصيلية الأمر الذى يحقق قدرا عاليا من المرونة والتطابق مع الظروف المتميزة لكل وحدة

ـ تكريس وتدعيم الوظائف الادارية الأساسية وهى التخطيط والمتابعة وتقييم الأداء والتمييز فيها بين مستويين رئيسيين :

● المستوى الاستراتيجى وهو اختصاص ومسئولية رئاسة الدولة وأجهزتها المساعدة والمعاونة .

● المستوى التكتيكى وهو اختصاص ومسئولية الحكومة بوزاراتها وهيئاتها والأجهزة الملحقة بها .

ـ احداث التكامل فى نظم التخطيط والمتابعة وتقييم الأداء على المستويات الثلاثة الأساسية ، المستوى القومى ، المستوى الاقليمى (القطاعى) والمستوى المحلى (الوحدة الانتاجية) .

ويمكن تركيز الأهداف الرئيسية للانفتاح الادارى فيما يلى :

ـ اعادة البناء الادارى الشامل بحيث يتم القضاء على المسببات الحقيقية للتخلف

والتدهور الادارى والاقتصادى والوصول الى الجذور وعدم الاكتفاء بتغييرات هيكلية دون احداث تغييرات حقيقية فى الفلسفة والمضمون لتلك الهياكل .

- التحرر من النمطية والقوالب الجامدة للأشكال والهياكل التنظيمية وقبول صور من التنظيم تختلف باختلاف طبيعة النشاط ومجال العمل . ان محاولات التوحيد والتنميط أدت الى قتل الحافز على الابتكار والتجديد وأخضعت الادارة فى قطاعات الانتاج والخدمات لقيود وقواعد بيروقراطية حطمت الكفاءة وعطلت التفكير .

- تحرير الادارة فى قطاعات الانتاج والخدمات والاتجاه نحو الوحدات ذات الاستقلال المالى والادارى التى تعتمد على قدرتها الذاتية ومصادرها الخاصة فى تمويل نشاطاتها والتى تبعد عن الاعتماد على سلطة الدولة ورعايتها بكل مايترتب على ذلك التحرير من اتاحة الفرصة للضغوط الحقيقية لتوجيه الادارة نحو القرارات السليمة وترشيد أساليبها فى الاختيار لعلمها بأن بقاءها يتوقف ليس على دعم ومعونة الدولة ولكن على سلامة احراءاتها وقدرتها على المخاطرة واستثمار الفرص وادارة الأموال .

- تدعيم اللامركزية والتحول الى مزيد من الحكم المحلى واعادة توزيع السلطات بين الوزارات والأجهزة المركزية من ناحية ووحدات ومجالس الحكم المحلى من ناحية أخرى بحيث تختص الأولى باختصاصات التخطيط العام المبنى على مشروعات الخطط الاقليمية والمحلية التى تعدها وحدات الحكم المحلى وعلى أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات عند المستوى التنظيمى المناسب وليس بالضرورة عند القمة .

ان المنطق الأساسى الذى تقوم عليه حركة الانفتاح الادارى هو أن تتحدد الأهداف والفسلفة العامة للدولة وسياساتها واستراتيجيتها ويأتى البناء التنظيمى متناسبا وتلك الأهداف ، ومن ثم تكون الأجهزة والتنظيمات والمؤسسات فى خدمة الأهداف القومية وليس العكس .

وتتبلور سياسة الانفتاح الادارى بالنسبة للقطاع العام فيما يلى :

- اعتبار الشركة العامة وحدة الانتاج الرئيسية ونقطة الارتكاز فى تنظيم القطاع العام . وبذلك يكون للشركة العامة شخصية مستقلة وحرية فى العمل والتصرف فى اطار السياسات القومية .

- تغيير نمط العلاقة التنظيمية بين الشركة العامة وبين جهة الاشراف عليها بحيث تختص

جهة الاشراف بالتخطيط العام وتحديد الأهداف العريضة والمتابعة والتقييم على أساس النتائج دون دخول فى التفاصيل والاجراءات والأساليب التنفيذية التى تعتبر الشركة العامة صاحبة الحق فى تقريرها بما يتناسب وظروف الأداء .

- احداث تجميع اقتصادى بين الشركات العامة على أسس موضوعية بحيث لا يبقى بالقطاع العام الا الوحدات الاقتصادية المتكاملة التى تستطيع تحمل أعباء قيادة حركة الاقتصاد القومى .
- تركيز عمل الشركات العامة للقطاع العام على مجالات الانتاج والخدمات الحيوية ذات التأثير فى هيكل الاقتصاد القومى والتى يحجم القطاع الخاص أو الاستثمار الأجنبى عن الدخول فيها .
- قبول نمط جديد من الملكية المختلطة فى القطاع العام يتم بموجبها تحقيق عديد من الفوائد :
  - استقطاب المدخرات الوطنية للاستثمار الفعال .
  - استقطاب المدخرات المتراكمة للمصريين فى الخارج وتشجيعهم على تحويلها للبلاد سواء فى شكل نقدية أو فى صورة مساهمات عينية (سلع ومعدات) تسمح لهم بتملك جانب من رأس مال الشركات المختلطة .
  - اعفاء الدولة من بعض أعبائها المالية بقدر دخول رأس المال الخاص الى الشركات المختلطة ، بما يمكن الدولة من اعادة توجيه الجانب من رأس المال العام المتوفر نحو انشاء مشروعات جديدة وجذب مزيد من المدخرات الوطنية نحو المساهمة فيها .
  - استقطاب رؤوس الأموال العربية والأجنبية للاستثمار فى مشروعات قائمة فعلا ومن ثم يكون القرار بالمساهمة أيسر وأسرع نظرا لوضوح الرؤية بالنسبة للمستثمر الخارجى .
  - ادخال تغييرات متناسبة فى أنماط وأساليب الادارة لتمثيل رأس المال الخاص بما يضع ضغوطا مطلوبة لترشيد الادارة ورفع كفاءتها ، أى أن هذا الأسلوب يجلب للقطاع العام مزايا الادارة المتحررة الحركية فى القطاع الخاص دون أن يعرضه لمساوئها .

ان الانفتاح الادارى يقع فى مركز رئيسى من سياسة الانفتاح الشامل التى تستهدف تغيير الواقع المصرى تغييرا ايجابيا يحقق للجماهير آمالها فى مستوى معيشة أفضل .

الانفتاح الاقتصادى :

يمثـل الانفتاح الاقتصادى أحد المحاور الرئيسية فى سياسة الانفتاح الشامل وهو يعنى فى تصورنا العمل (وفقا لخطة مرحلية تدريجية) على اعادة الاقتصاد المصرى لكى يتعامل ويتفاعل مع حركة الاقتصاد العالمى وفقا لأسس علمية واقعية كذلك يعنى الانفتاح الاقتصادى رفع كفاءة الاقتصاد القومى لكى يرتفع الى مستوى القدرة على التعامل الحر من الاقتصاديات المتقدمة فى العالم .

ثالثا ـ الانفتاح . . . والادارة المصرية :

ان فلسفـة الانفتـاح تمثل اطارا فكريا متكاملا ينعكس على كل مقومات المجتمع المصرى المعاصر فى الاقتصاد والسياسة والاجتماع والفن والثقافة . . . وفى الادارة ، وتتبلور آثار الانفتاح على الادارة المصرية فى الأمور الأساسية الآتية :

- فتح المجال أمام رأس المال العربى والأجنبى للدخول فى مشروعات جديدة تتوافر لها امكانيات تمويلية وتكنولوجية تفوق ما هو متاح للمشروعات المصرية ، كما تستند الى خبرات ونظم ادارية متطورة ومتفوقة الأمر الذى يمثل مصدرا خطيرا للمنافسة تتطلب من الادارة المصرية الارتفـاع الى مستـوى من الكفاءة والفعالية لا يعوض التخلف الماضى فحسب ، بل يرقى الى مستوى ينافس ويواجه تلك الادارة الوافدة الجديدة .
- يرتب الانفتـاح قدرا لا بأس به من المزايا والتيسيرات الضريبية والجمركية تقصد الى استقطاب رؤوس الأموال الخارجية ، ومن ثم تتوفر للمشروعات الاستثمارية الجديدة التى تنشـأ فى ظل قانـون استثمار المال العربى والأجنبى (قانون رقم ٤٣ لسنة ٧٤ وتعديلاته) مزايا نسبية تجعلها فى موقف تنافسى أفضل بالنسبة للمشروعات المصرية مما يحتم على تلك الأخيرة بذلك الجهد لتطوير نظم وأساليب العمل ، وتحسين الأداء ورفع الانتاجية لتصل الى موقف تنافسى متناسب .
- يتيح الانفتـاح فرصـا للقطاع الخاص للانطلاق فى أنشطة التجارة خاصة فى جانب الاستيراد بما يحقق تدفقا سلعيا متميزا من حيث الجودة والسعر عما تنتجه المشروعات المصرية وبـالتالى يفرض ضغوطا تنافسية جديدة تسهم فى تعقيد الموقف أمام الادارة المصرية الا اذا انـطلقت بفكر جديد وأساليب عمل جديدة تواكب الادارة الأجنبية الوافدة لمنافستها فى عقر دارها .

● تخلق المشروعات الاستثمارية الجديدة فرصا للعمل أمام الكفاءات الادارية والفنية من المصريين ، وحيث لا يتوافر لتلك المشروعات الوقت ولا الرغبة فى اعداد وتنمية الكوادر الادارية والفنية اللازمة لها ، فانها تجد من الأيسر والأوفق لها أن تعمد الى سحب تلك الكفاءات من المشروعات المصرية باغرائها بمرتبات أعلى كثيرا مما تستطيع الادارة المصرية تقديمه . اضافة الى ذلك ، فان مناخ الانفتاح ودعم الحريات يحطم القيود التى كانت مفروضة على السفر والعمل فى الخارج مما يمثل مصدرا خطيرا لاستنزاف العقول الكفاءات المصرية بالسحب من المخزون البشرى الذى كانت تسيطر عليه الادارة المصرية (وقد لا تكون قادرة على الاستفادة منه بالمستوى المنشود) .

نخلص مما سبق الى أن الانفتاح اذ يمثل تحول أساسيا فى منطق وأسلوب العمل الاقتصادى والسياسى والادارى على المستوى القومى ، فانه يحمل معه تحديات رئيسية لابد للادارة المصرية أن تواجهها .

رابعا - الاطار العام للادارة الجديدة فى مصر :

لقد تبلور مفهوم « الادارة الجديدة » فى العناصر الآتية :

● اقامة بناء تنظيمى متكامل يعكس نشاطات الإدارة ويهيىء لها المناخ الملائم لتحقيق أهدافها الانتاجية والاجتماعية .

● استحداث مجموعة من السياسات والاستراتيجيات التى ترشد عملية اتخاذ القرارات فى مختلف المجالات ، وتوجه الأداء نحو الأهداف المحددة وفى اطار المعايير العلمية السليمة .

● استحداث مجموعة من الوظائف الحيوية بالنسبة للتنظيم الادارى وفى مقدمتها :
- وظيفة التخطيط الشامل لمختلف الأنشطة الانتاجية والادارية .
- وظيفة المتابعة العلمية لتقدم الأداء وتقييم الانجازات .
- وظيفة التطوير والتنمية للأفراد والنظم والأساليب .

● استحداث مجموعة النظم والاجراءات الادارية والفنية الضرورية لضبط الأنشطة وتنسيقها وتنظيم الأداء بما يتوافق مع الأهداف والسياسات المقررة .

● خلق وتدعيم قنوات الاتصال فيما بين أجزاء التنظيم الادارى وتأمين تدفق المعلومات بينها بدرجات متناسبة مع متطلبات الأداء التعاونى المتكامل .

● تنمية قنوات الاتصال بين الادارة والمجتمع لتأمين قيامها بخدمات متناسبة واحتياجات المجتمع والعمل على تعميق العلاقات المتداولة بينهما .

يمكن اجمال أهم مقومات التنظيم الادارى الفعال فيما يلى :

— هيكل تنظيمى واضح يحدد التوزيع الأمثل للواجبات والمسئوليات ويرسم خطوط الاتصال المنطقية بين شاغلى الوظائف وبين التقسيمات المختلفة بالتنظيم الادارى .

— اختصاصات (أو مجالات نشاط) واضحة لكل تقسيم تنظيمى يتم تحديدها على أساس مبدأ التكامل بحيث يختص بالنشاط الواحد تقسيم تنظيمى واحد ، ومن ثم يقل التداخل والازدواجية .

— سياسات (قواعد عامة) رئيسية معتمدة ومعلنة تحكم الأداء وترشد اتخاذ القرارات فى كل فرع من فروع النشاط ، وتحدد معايير المفاضلة حين اتخاذ القرار .

— نظم عمل (اجراءات) مدروسة ومخططة وفق منطق علمى وعملى تحدد خطوات اتمام كل عمل ، وتحدد المسئول عن كل خطوة ، وترسم الطريق لتتبع الأداء وضبط مساره فى اطار السياسات العامة المحددة لكل نشاط .

— خطط وبرامج مستقبلية تحدد الأنشطة والاستثمارات والموارد المختلفة المطلوبة للانتقال من مستويات الأداء الحاضرة الى المستويات المستهدفة كما تحدد أسس تخصيص الموادر بين الأنشطة المختلفة .

— نظم واجراءات للمتابعة وتقييم الأداء ، تستند الى معايير موضوعية وطرق علمية لقياس الأداء والحكم على الانجازات .

— وظائف محددة الواجبات والمسئوليات ، يتم توصيفها وتحديد شروط شغلها على أسس موضوعية .

— امكانيات وموارد مادية مختلفة يتم تحديدها واستخدامها بحسب متطلبات الأنشطة وفقا لقواعد ونظم تضمن التشغيل الاقتصادى والصيانة المستمرة لها .

— تدفق منتظم ومستمر من المعلومات بين أجزاء التنظيم الادارى يحقق الارتباط والفهم المشترك ، ومن ثم يدعم العمل التعاونى للوصول الى الأهداف العامة .

— فرص وقنوات للاتصال الرسمية وغير الرسمية تحقق مجالات لتبادل الفكر والاقتراحات وتدعيم الرؤية الواضحة للمشكلات وتبصر بالحلول المنطقية التى ترعى الأهداف

العامة من جانب ، ولا تضر بفرص العمل الخلاق لأى وحدة تنظيمية من جانب آخر .

- امكانيات للتعديل والتطوير فى كل ما سبق بحيث يكون التنظيم الادارى مواكبا للتغيرات أو سابقا لها ، فى جميع الأحوال قادرا على الحركة والتكيف .

خامسا ـ السياسات فى التنظيم الادارى الحديث :

تمثل السياسات كما أسلفنا عنصرا رئيسيا فى التنظيم الادارى الفعال . والسياسة هى مجموعة القواعد التى تحكم مجالا معينا للنشاط وتحدد ما يجوز فيه وما لا يجوز ، كما تتضمن المعايير التى يستند اليها فى اتخاذ القرارات بشأن هذا النشاط . ان القيمة الحقيقية للسياسات الادارية لا تكمن فى نصوصها فقط بقدر ما تكمن فى التطبيق الواعى الموضوعى والترجمة الصادقة لتلك النصوص الى قرارات موضوعية تستهدف الاقتراب من الأهداف العامة المقررة . وفى مجال السياسات الادارية لنا بعض الملاحظات :

- ان السياسة هى قاعدة عامة مرشدة وليست حكما نهائيا لا يقبل الجدل ، وبالتالى فان السلطة التى أقرت تلك القواعد ، لها الحق فى مراجعتها وتعديلها .
- ان من يطبقون السياسات ويلتزمون حدودها فى قراراتهم يكونون أقدر على تبين مشكلات التطبيق . ومن ثم تنبع أفكار واقتراحات لتعديلها أو تطويرها يجب أن تجد طريقها ـ خلال قنوات رسمية محددة ـ الى السلطة الادارية الأعلى .
- ان من شرعت السياسات لتنظيم أمورهم لهم هم أيضا الحق فى التعبير عن أفكارهم واقتراحاتهم بشأنها ـ من خلال قنوات الاتصال الرسمية السليمة ـ الى السلطة الادارية الأعلى .
- يجب ، فى اطار ما سبق ، أن تنبع السياسات الادارية من طبيعة أهداف وتطلعات كل وحدة ادارية بذاتها ، وأن تتوافق تلك السياسات مع طبائع البشر وظروف المجتمع المحيطة بها . أى أنه لا يجوز استيراد السياسات ـ مهما كانت ناجحة ـ من وحدة ادارية ونقلها الى وحدة أخرى .

سادسا ـ أهم وظائف الادارة الجديدة :

التخطيط الشـــامل :

ويقصد به وضع الخطط المحددة لمسارات الأنشطة المختلفة خلال فترة زمنية مستقبلية بحيث تتحقق عنها أهداف محددة تسعى اليها الادارة . ويقضى منطق التخطيط الشامل الاحاطة بكافة العوامل والمتغيرات ذات التأثير على حركة الادارة واخضاعها لمخطط وبرامج تضبط سلوكها بما يتوافق والأهداف المحددة .

ويضم التخطيط الشامل ما يلى :

- التخطيط الانتاجى .
- التخطيط المادى (مبانى ، معدات ، . . . . .)
- تخطيط القوى العاملة .
- التخطيط المالى .

ويتبلور المنطق الأساسى فى التخطيط كوظيفة أساسية فى الادارة الجديدة فيما يلى :

- التخطيط عملية مستقبلية تستهدف تحقيق الانتقال المنظم من موقف معين فى الوقف الحاضر الى موقف آخر يفوقهُ قيمة فى فترة زمنية لاحقة وتبدو أهمية وصعوبة عملية التخطيط من تأمل ما يلى :

ـ يتكـون الموقف الحالى من عناصر وخصائص مادية ومعنوية لها قدرات معينة على العطاء والانجاز ، بينما يتميز الموقف المستهدف بمجموعة من العناصر والخصائص المادية والمعنوية ذات القدرات الأعلى على الانجاز . ومن ثم تتبلور احدى مشكلات التخطيط فى كيفية احداث التغيير وضبط حركته فى الحدود المستهدفة فقط دون أن يكون له آثار جانبية سالبة .

ـ تحيط بالمـوقف الادارى الحـالى مجمـوعـة من الـظروف الاقتصـادية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية والطبيعية تختلف بالضرورة عن مجموعة الظروف التى سوف تحيط بالموقف المستقبلى المستهدف ، ومن ثم تبدو صعوبة ثانية فى عملية التخـطيط هى امكـانية التنبؤ بالـظروف المحيطة المتـوقعـة فى المستقبـل واتخـاذ

الاجراءات المناسبة للتعامل مع تلك الظروف الجديدة وتوظيفها لتحقيق الأهداف المحددة .

- تتفاعل فى أى موقف مجموعة العناصر والخصائص الذاتية الكامنة فيه من جانب ومجموعة الظروف الخارجية المحيطة من جانب آخر ، وبالتالى تصبح واحدة من مشكلات التخطيط* الأساسية هى احداث أكبر درجة من التوافق بين المجموعتين المتفاعلتين سواء بالعمل على تغيير العناصر الذاتية وتكييفها مع الظروف الخارجية أو تطويع المناخ المحيط ليتناسب مع الخصائص الذاتية للموقف .

- حيث يلعب السلوك الانسانى دورا هاما فى جميع المواقف الادارية ، وحيث يتسم هذا السلوك بدرجات مختلفة من التغير وعدم الاستقرار ، فان قدرا كبيرا من عدم التأكد يسيطر على المواقف الادارية الحالية والمتوقعة ، وبذلك يصبح قياس الاحتمالات وأخذها فى الاعتبار من المهام التخطيطية الرئيسية .

● وفى ضوء الحقائق السابقة يمكن بلورة المشكلة التخطيطية فى الآتى :

- ان الادارة مطالبة بتحقيق أهداف محددة تمثل مواقف مستقبلية أعلى قيمة ومردودا من المواقف الحالية التى ينطلق منها العمل التخطيطى .

- أن الموارد المتاحة للادارة (أو التى يمكن توفيرها) فى أى لحظة زمنية معينة هى موارد محدودة بطبيعتها . وبذلك تصبح مشكلة التخطيط هى فى الأساس كيفية توزيع الموارد المحدودة بين الاستخدامات البديلة لتحقيق أقصى عائد أو مردود ممكن .

- ان قدرة الادارة على استخدام الموارد المتاحة وتنمية موارد بديلة ليست قدرة مطلقة ، بل هى مقيدة بكثير من القيود التكنولوجية والتنظيمية والانسانية والسياسية والحضارية .

- ان جوهر عملية التخطيط يكمن فى استقراء الأوضاع المستقبلية ورسم الخطط الموصلة الى الربط بين الوسائل والغايات . وحيث لاتتوفر كل المعلومات اللازمة فى أغلب الأحيان ، يصبح التقدير هو البديل الممكن .

وبالتالى لابد وأن يتصف التخطيط بالاستمرارية والمرونة لامكان ملاحقة ما يستجد من معلومات وتغيرات واستيعابها وتعديل الخطط وفقا لها .

● ان التخطيط اذن هو « تحديد الأهداف التى تسعى الادارة اليها ، ورسم الطرق

الكفيلة بتوفير فرص الاستخدام المثلى للموارد المتاحة مع الأخذ فى الاعتبار القيود والضغوط النابعة من طبيعة الموقف الادارى ذاته ومن المناخ العام المحيط » .

وتتمثل عملية التخطيط فى العمليات الفرعية الآتية :

ــ تحديد الأهداف تحديدا كميا دقيقا .

ــ اعداد تقديرات (تنبؤات) بالمستقبل على ضوء استقراء الخبرة الماضية وتحليل الظروف والعناصر المتفاعلة فى الموقف وقت اعداد التقرير .

ــ تحديد الأعمال (الأنشطة) الضرورية لسد الفجوه بين التقديرات المستقبلية (الأهداف) وبين الموقف الحالى .

ــ تحديد الامكانيات المطلوبة لتنفيذ الأنشطة المحددة والقيود الواجب أخذها فى الاعتبار .

ــ تخصيص الموارد المتاحة بين الأنشطة المختلفة واختيار توقيت بدء وانتهاء كل نشاط وتعيين التداخلات بين الأنشطة .

ــ تحديد امكانية ومجال التبادل بين الموارد والأنشطة لمواجهة الاحتمالات المتغيرة فى ظروف التنفيذ .

المتابعة والتقييم :

ان المتابعة هى ذلك العمل الادارى المتميز الهادف الى التأكد من سلامة وفعالية تنفيذ الخطط الموضوعة وصولا الى الأهداف المقررة . ومن ثم فان أهداف المتابعة يمكن تركيزها فيما يلى :

ــ ملاحقة تنفيذ الأنشطة المختلفة لحصر التنفيذ الفعلى ورصد ما تحقق فعلا فى كل نشاط .

ــ مقارنة الانجازات على مستوى الأنشطة مع الأهداف أو المعايير المحددة من قبل .

ــ الكشف عن انحرافات الأداء (وكذلك كشف الاتجاه نحو الانحراف) والبحث فى أسبابها وآثارها بالنسبة لاحتمالات تنفيذ باقى الأنشطة وتحقيق أهداف الخطة .

– اقتراح التعديلات اللازمة على الخطة (أو على أساليب تنفيذ الأنشطة) لازالة آثار الانحرافات ومنع تكرارها .

– وجود هدف أو معيار للأداء بالنسبة لكل نشاط من الأنشطة الواردة بالخطة .

– وجود نظام لملاحظة الأداء الفعلى وتسجيل البيانات عن تقدم الأنشطة المختلفة .

– امكانية التعديل فى مسارات الأنشطة وفى معدلات توزيع الموارد فيما بينها بما يعيد للعمل فى اجماله التوازن المستهدف .

التطوير والتنمية المستمرة :

ان الادارة الجديدة اذ تنظر الى الوحدة الادارية باعتبارها نظاما مفتوحا يتعامل مع البيئة المحيطة ، تدرك أثر المتغيرات العديدة على فعاليات التنظيم الادارى . وتنطلق الادارة الجديدة فى سعيها لتأكيد فعالية الوحدة الادارية ودعم ايجابياتها الى محاولة التنبؤ بالتغييرات المحتملة فى الظروف والأوضاع الذاتية من ناحية ، والظروف والأوضاع البيئية المحيطة من ناحية أخرى . وهى تهدف بذلك الى دراسة احتمالات التغيير ومصادره والمبادرة بادخال التطوير اللازم على عناصر التنظيم الادارى لكى يكون قادرا على استيعاب تلك التغييرات حين حدوثها أو السبق باحداث تغييرات فى المجتمع تكون متوافقة مع الأهداف التى تسعى الادارة الى تحقيقها .

النظم والاتصالات والمعلومات :

الادارة الجديدة هى ادارة بالنظم Management by Systems اذ تعمل على تكوين مجموعة من النظم التى تحدد مسار كل نشاط وتوضح خطوات كل عملية بما يحقق ضبط الوقت والتكلفة ويرفع من كفاءة العاملين ، ومن أهم النظم الادارية :

النظم المالية ، نظم الأفراد ، نظم الرقابة ، ونظم المعلومات .

تلك كانت الملامح الأساسية للادارة الجديدة التى نستهدفها والتى تتوقف على وجودها وحركتها عملية اعادة البناء فى مصر . ان الادارة الجديدة مطلوبة فى كل المستويات والمواقع ، فى الحكومة والقطاع العام على السواء .

ان مسئولية احداث هذه الادارة الجديدة تقع فى الأساس على عاتق الدولة بما تستحدثه من سياسات ومبادىء تحكم العمل الادارى ، وبما تلزم نفسها به فى اختيار وترشيد القيادات الادارية .

وليس من شك أن الوصول الى المستويات والأنماط الادارية الجديدة لن يتحقق بالتمنى وانتظار حدوث المعجزة ، بل ان الأمر يتطلب تخطيطاً واعداداً علميا وموضوعيا تتوفر عليه خبرات وطنية قادرة على العطاء والانجاز .

الفصـل الخامس

الجهاز الادارى الرئيسى للدولة

فى جمهورية مصر العربية

أولا - نظرة تاريخية

ثانيا - الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة

ثالثا - الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى المصرى

رابعا - عيوب ومشاكل الجهاز الادارى الرئيسى للدولة

- المشاكل التنظيمية بالجهاز الادارى الرئيسى للدولة
- المشاكل التنظيمية على مستوى الوحدة الادارية بالجهاز الادارى للدولة
- عيوب تشريعية
- عيوب فى استخدام القوى البشرية
- عيوب مالية

خامسا - الأسباب الرئيسية لعيوب ومشاكل الجهاز الادارى

سادسا - تقييم الكفاءة العامة للجهاز الادارى للدولة

سابعا - المشروع المقترح لتنظيم الجهاز الحكومى

- أسس وفلسفة التنظيم الجديد
- أهداف يحققها التنظيم المقترح
- مقتضيات تنفيذ التنظيم المقترح والاجراءات المكملة له
- الاجراءات العاجلة

ثامنا - نظرة احصائية للجهاز الادارى للدولة

الفصل الخامس

الجهاز الادارى الرئيسى للدولة
فى جمهورية مصر العربية

يشمل الجهاز الادارى الرئيسى للدولة فى مصر أجهزة رئاسة الدولة (رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء) ومجموعة الأجهزة المركزية والهيئات العامة ذات الطابع القومى ووحدات الحكم المحلى .

أولا - نظرة تاريخية :

لعل مصر من الدول النامية القادرة التى تتميز بجهاز ادارى رئيسى للدولة تضرب جذوره فى أعماق التاريخ وتعود نشأته الأولى الى سبعة آلاف سنة مضت منذ قام المصريون الأوائل بانشاء الدولة المصرية على أسس علمية تجد تطبيقاتها حتى اليوم فى علوم الادارة الحديثة .

ولقد مر الجهاز الادارى للدولة فى مصر باطوار مختلفة عكست اختلاف الأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى البلاد ويمكن ايجاز ذلك فيما يلى :

● فى ظل الاستعمار البريطانى كانت أجهزة الدولة الادارية مجرد أدوات لتأدية الوظائف التقليدية من حفظ الأمن والدفاع وجباية الضرائب وما شاكلها من وظائف تتصل بالسيادة . وانحصرت أجهزة الدولة فى بيروقراطية محدودة لم يكن لها تأثير يذكر على حركة القطاع الاقتصادى والانتاجى فى البلاد :

● ومع قيام ثورة **١٩٥٢** أخذت الدولة نفسها بالعديد من الواجبات والأعباء ذات الصلة بالتنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية فاستتبع ذلك توسعا فى أنشطة جهاز الدولة الادارى وتعدداً فى مجالات اهتمامه فاستحدثت مؤسسات وهيئات ووحدات تنظيمية جديدة لها اختصاصاتها وصلاحيتها ونظمها الجديدة .

● ومع شيوع الفكر الاشتراكى وقيام القطاع العام والتوسع فى الخدمات التى تقدمها الدولة للمواطنين تضخمت أعباء الجهاز الادارى وزادت مشاكله وانخفضت كفاءته بشكل ملحوظ .

● ثم كانت محاولات الخلاص من هذه البيروقراطية الحكومية عن طريق تقوية وتدعيم وحدات الحكم المحلى ونقل الاختصاصات والصلاحيات من الوزارات والأجهزة المركزية الى وحدات الادارة المحلية ابتداء من المحافظة حتى المدينة والقرية .

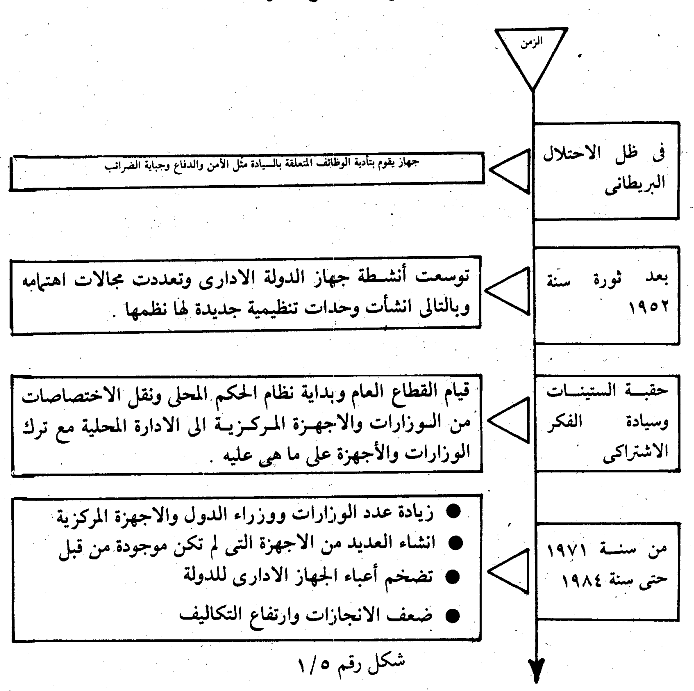
● ومع صدور دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ وما يتضمنه من تحديد للاطار العام لنظامنا السياسى والاقتصادى والاجتماعى انشئت بعض الأجهزة التى لم تكن موجودة من قبل مثل المجالس القومية المتخصصة ، والمحكمة الدستورية العليا ، وجهاز المدعى العام الاشتراكى ومجلس الشورى . . . . . .

● وقد كان لسياسة الانفتاح الاقتصادى ومحاولات تحقيق الأمن الغذائى وعلاج المشكلات الأساسية للمجتمع دوراً كبيراً فى افراز أوضاعاً تنظيمية وادارية غير متوافقة مع الهيكل الأساسى للدولة مما جعل المحصلة النهائية حالة من عدم الوضوح والتشتت والتداخل والازدواج ترتب عليها ضعف الانجازات وارتفاع تكلفتها .

● ولقد بذلت محاولات عديدة لاصلاح وتطوير الجهاز الادارى للدولة ولكنها كانت جهود جزئية غير متكاملة تعتمد على النوايا الحسنة أكثر مما تعتمد على التخطيط الشامل والتنفيذ الجدى .

ويوضح شكل ١/٥ تطور الجهاز الادارى الرئيسى للدولة فى جمهورية مصر العربية :

تطور الجهاز الادارى الرئيسى للدولة
فى جمهورية مصر العربية



شكل رقم ١/٥

ثانيا - الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة :

يتكون الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة مما يأتى :

(أ) رئيس الجمهورية وويتبعه مباشرة المجالس القومية المتخصصة والأزهر .

(ب) مجلس الوزراء وينبثق منه عدد من اللجان الوزارية .

(جـ) رئيس مجلس الوزراء ويتبعه عدد من الهيئات والمجالس العليا .

(د) نواب رئيس مجلس الوزراء .

(هـ) الوزارات .

(و) مناصب وزراء دولة .

ويمكن تلخيص الأشكال الرئيسية التى يتكون منها الجهاز الادارى كما يلى :

- **الوزارات** : وهى الأشكال التقليدية للأجهزة الادارية ، والوزارة هى التى يعهد اليها بادارة نشاط حكومى هام يدخل ضمن الأنشطة الرئيسة تمارسها الحكومة . ويدير ويشرف على الوزارة وزير طبقا للقوانين التنظيمية ، وتتكون الوزارة من ادارات أو مصالح أو كلاهما معا ، وتقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة ، ويضم التنظيم الحكومى أيضا مناصب وزراء الدولة لا يشرفون على أجهزة تنفيذية

- الهيئات العامة . والهيئة العامة جهاز حكومى منحه المشرع الشخصية الاعتبارية أو هى شخص ادارى عام يدير مرفقا عاما يقوم على مصلحة أو خدمة والهيئة العامة لها ميزانية خاصة تلحق بميزانية الدولة ويدير أعمال الهيئة مجلس ادارة له سلطات محددة . وتخضع كل هذه لاشراف أحد الوزراء (١) .

ويلاحظ أن الهيئات العامة تأخذ أشكالا متعددة فمنها ما يسمى هيئة عامة أو مركز أو مجلس أعلى أو اتحاد أو صاحب جهاز أو معهد ولكن لا تغير هذه المسميات من طبيعة الوحدة باعتبارها هيئة عامة تخضع لقانون الهيئات العامة ويسرى عليها أحكامه .

وتنقسم الهيئات العامة فى مصر إلى :

---

(١) استثناء من ذلك توجد هيئات عامة تتبع رئيس مجلس الوزراء مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وهيئة ميناء القاهرة الجوى .

ـ **هيئات عامة اقتصادية** : وهى التى تعتمد على نفسها فى تدبير الموارد المالية اللازمة لها .

ـ **هيئات عامة خدمية** : وهى التى تعتمد على الدولة فى تدبير ميزانيتها ومن الأموال .

ـ **الهيئات المستقلة** : وهى أشخاص عامة يحكم كل منها قانون خاص به ، ويحدد كل قانون ما إذا كانت للهيئة شخصية اعتبارية مستقلة أو عدم منحها هذه الشخصية الاعتبارية ووقوعها ضمن الشخصية المعنوية الواحدة للدولة .

ـ **وحدات الحكم المحلى** : وهى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية لتقديم الخدمات ذات الطابع المحلى .

وتنقسم جمهورية مصر العربية إلى **٢٦** محافظة تضم كل محافظة عددا من مديريات الخدمات تمثل كل مديرية منها نشاطا نوعيا مثل الصحة ـ الزراعة ـ التعليم ـ الاسكان . . . الخ وتنهض المديرية بهذا النشاط على مستوى المحافظة ولا يربطها بالوزارة المختصة بنوع النشاط على المستوى المركزى الا الخطط القومية العامة والنظم الموضوعية والتوجيهات الفنية .

وتنقسم المحافظات إلى وحدات أصغر هى المركز ـ المدينة ـ الحى ـ القرية .

ـ **الأقاليم الاقتصادية (١)** : وهى تقسيمات ادارية لأراضى جمهورية مصر العربية لغرض خاص هو غرض التخطيط الاقتصادى حيث ان كل اقليم اقتصادى يتميز بأنه يمكن النظر إليه كوحدة اقتصادية متكاملة ، وتنقسم جمهورية مصر العربية إلى ٨ أقاليم اقتصادية .

ـ **هيئات القطاع العام** : وهى هيئات عامة ذات طابع اقتصادى استحدثها القانون رقم **٩٧** لسنة **١٩٨٣** لتحل محل المجالس العليا للقطاعات فى تملك والاشراف على شركات القطاع العام .

ـ أجهزة البحث العلمى .

ويقوم على نشاط البحث العلمى فى التشكيلات التنظيمية للجهاز الادارى فى مصر أحد عشر جامعة مصرية بخلاف جامعة الأزهر . والمجلس الأعلى للجامعات هو السلطة العليا التى ترسم سياسة الجامعات وتتابع توجيه وتنفيذ أعمالها . وإلى جانب الجامعات

---

(١) قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم **٤٩٥** لسنة **١٩٧٧** بتقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية وانشاء هيئات التخطيط الأقليمى .

توجد ايضا مراكز البحوث العلمية . هذا ويوضح شكل ٥ / ٢ التنظيم الرئيسى الحالى للدولة فى مصر .

ثالثا - الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى المصرى :

يمكن تصنيف الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى فى مصر فيما يلى :

- الوظائف التقليدية :

(وظائف الدولة الحارسة) التى مارستها الدولة منذ القدم (الدفاع - الأمن - العدالة - الشئون الخارجية للدولة وعلاقتها بالدول الأخرى والمنظمات الدولية والأقليمية) .

- وظائف الخدمات :

والتى مارستها الدولة بحكم التطور فى الأوضاع السياسية والاجتماعية للبلاد سواء على المستوى المركزى أو المحلى وتنقسم إلى :

(أ) **خامات مادية :**

(الرعاية الصحية - الرعاية الاجتماعية - الاسكان - المرافق - النقل - المواصلات - التموين . . . الخ) .

(ب) **خامات معنوية :**

(التعليم - الثقافة - التربية الدينية والروحية - التربية الرياضية . . . الخ) .

- وظائف التخطيط والتنظيم : وتشمل :

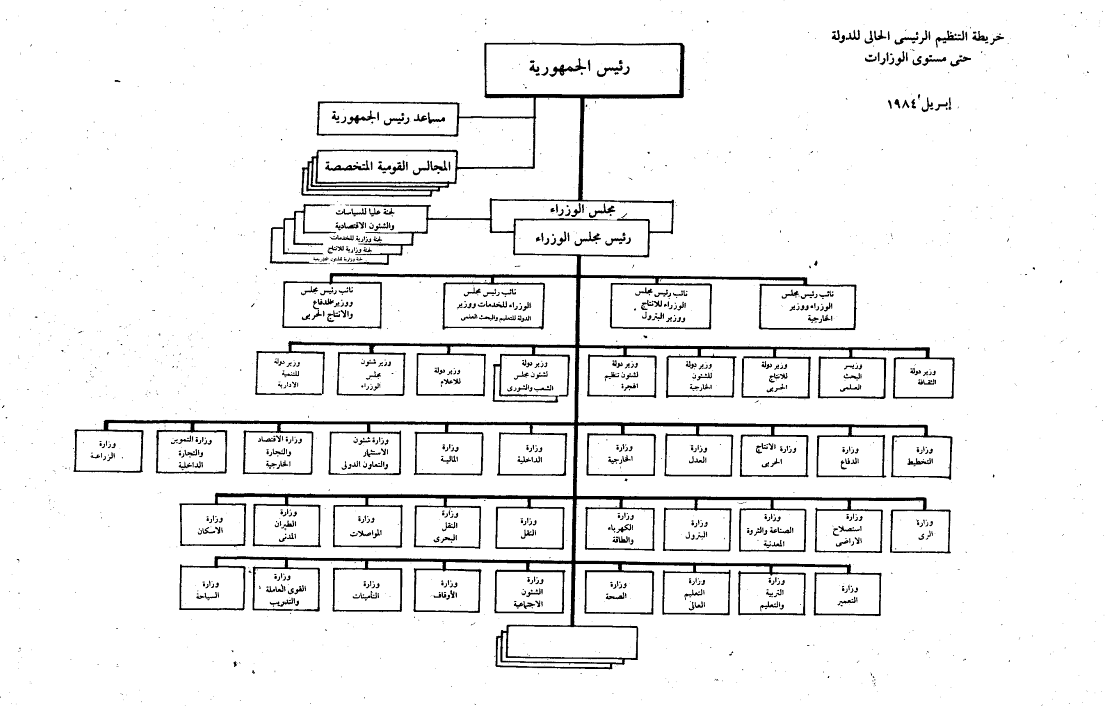
(أ) وضع الخطة الشاملة ومتابعة تنفيذ الخطة .
(ب) توفير البيانات والمعلومات .
(جـ) البحث العلمى .
(د) تنظيم الجهاز الادارى والقوى العاملة وتطويعها لخدمة اغراض الخطة .

- وظائف الرقابة :

وذلك بالرقابة على الانفاق العام والتأكد من سلامة استخدام وتوزيع الاموال العامة ، وكذلك رقابة الأداء .

خريطة التنظيم الرئيسي الحالي للدولة
حتى مستوى الوزارات

إبريل ١٩٨٤



- وظائف تنمية الاقتصاد القومى :

وقد ظهرت هذه الوظيفة نتيجة تدخل الدولة فى مجال الانتاج عن طريق القطاع العام (النشاط الزراعى والصناعى والتجارى والمالى) بالاضافة إلى تشجيع ورعاية القطاع التعاونى والقطاع الخاص والقطاع المشترك .

ويوضح شكل رقم ٣/٥ الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى للدولة .

رابعاً - عيوب ومشاكل الجهاز الادارى الرئيس للدولة وعلى مستوى الوحدة الادارية :

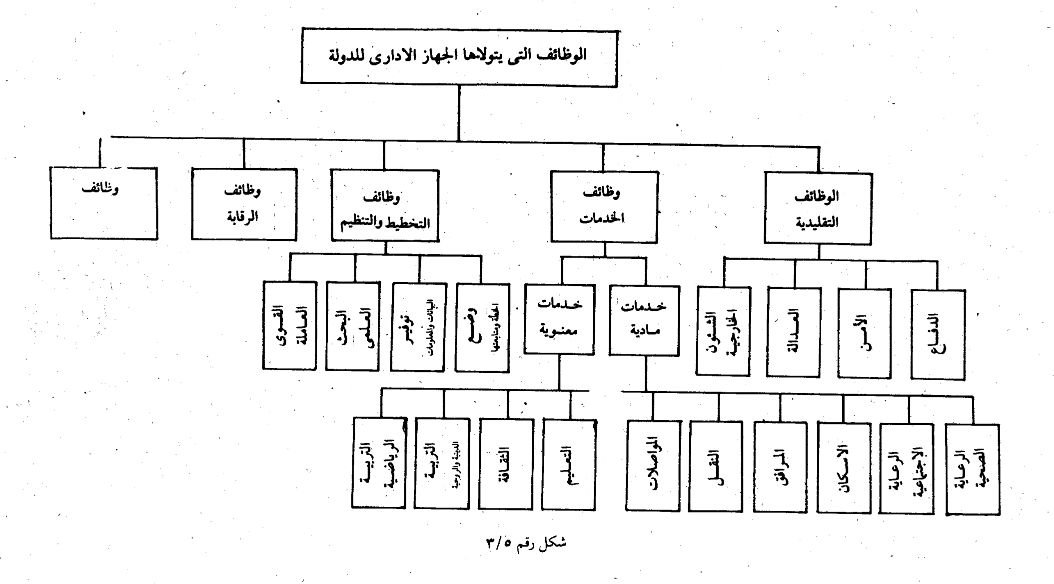
(أ) المشاكل التنظيمية بالجهاز الادارى الرئيس للدولة :

١ - عدم الاستقرار التنظيمى :

تتعرض الوحدات التنظيمية بالجهاز الادارى لتغيرات مستمرة فى أوضاعها وارتباطاتها التنظيمية مما يؤثر بشكل سلبى على كفاءتها وفاعليتها . وقد اجريت دراسات متخصصه فى هذا الشأن انتهت إلى ان التغييرات التى حدثت فى كل قطاع من قطاعات التنظيم الرئيسى للدولة خلال الفترة من ٥٢ حتى الآن تصل إلى حوالى ١٠ تغييرات . ولعل ابرز الأمثلة على ظاهرة عدم الاستقرار التنظيمى ما صادف نشاط البحث العلمى فى غضون ١٠ سنوات من تغييرات حيث انشئت اول وزارة للبحث العلمى عام ١٩٦١ ثم الغاؤها ثم اعادتها ثم الغاؤها مرة أخرى وانشاء المجلس الاعلى لدعم البحوث ثم الغاؤه فضلا عن الغاء المركز القومى للبحوث ثم اعادته والغاء المجلس الاعلى للعلوم وانشاء اكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا .

٢ - عدم ملائمة الشكل التنظيمى لطبيعة النشاط :

لا يوجد دائما تناسب بين نوع النشاط الذى تمارسه الوحدات الادارية وبين الشكل التنظيمى الذى تتخذه مما يؤثر مع كفاءة تنفيذ النشاط والأمثلة على ذلك عديدة فهناك هيئات عامة اقتصادية لا تباشر أنشطة اقتصادية بذاتها وانما تمارس أنشطة تخطيطية ورقابية على وحدات انتاجية مثل الهيئة العامة للبترول كما أن هناك هيئات عامة خدمية تباشر أنشطة بحثيه بالدرجة الأولى مثل مركز البحوث الزراعية فضلا عن وجود مصالح تمارس انشطة مماثلة لانشطة الهيئات العامة مثل مصلحة الكفاية الانتاجية والتدريب المهنى بوزارة الصناعة .



الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى للدولة
الوظائف التقليدية
وظائف الخدمات
وظائف التخطيط والتنظيم
وظائف الرقابة
وظائف
الدفاع
الأمن
العدالة
الشئون الخارجية
خدمات مادية
خدمات معنوية
وضع الخطة ومتابعتها
توفير البيانات والمعلومات
البحث العلمى
القوى العاملة
الرعاية الصحية
الرعاية الإجتماعية
الاسكان
المرافق
النقل
المواصلات
التعليم
الثقافة
التربية الدينية والروحية
التربية الرياضية

شكل رقم ٣/٥

٣ - **تعدد الأجهزة القومية والمستويات التنظيمية الوسيطة :**

حيث يبدو بوضوح تعدد وجود اجهزه متتالية رأسيا ينحصر دورها فى مجرد الاشراف على أنشطة تنفيذية تمارس من خلال اجهزة ادق بما يوجد مناخ لممارسة السلطة مركزياً واطالة خطوط الاتصال وزيادة تكلفة اداء الخدمة .

٤ - **افتقاد التكامل فى تشكيل الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة :**

ويتمثل ذلك فى وجود أكثر من وحدة ادارية لممارسة انشطة متكاملة بطبيعتها وذلك مثل انشطة البترول والكهرباء والطاقة الذرية والتى يضمها مجال واحد هو مجال الطاقة وهذا التفتيت يؤدى إلى صعوبة عملية التنسيق وتعدد الأجهزة المعاونة بما يرفع التكلفة ويزيد عدد الموظفين .

٥ - **ازدواج الاختصاصات :**

تعتبر مشكلة ازدواج وتكرار الاختصاصات بين أجزاء الجهاز الادارى للدولة من أهم العيوب التى يترتب عليها ارتفاع نفقات الأداء وتعويق الاجراءات وزيادة الاحساس بمشكلة الروتين.وابرز مثال على ذلك هو الازدواج والتداخل بين وزارة التعمير وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة من ناحية وبين وزارة التعمير .وزارة استصلاح الاراضى من ناحية أخرى حيث تتولى وزارة التعمير اعداد خطط وبرامج التنمية العمرانية وتنفيذ ومتابعة خطط التعمير وفى نفس الوقت تتولى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة نفس الاختصاصات فيما يتصل بالمدن الجديدة ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تتداخل اختصاصات وزارة التعمير مع وزارة استصلاح الاراضى فى شئون استصلاح الأراضى البور والصحراوية .

٦ - **اختلاط الادوار التنظيمية :**

يلاحظ ان بعض الاختصاصات ذات الطابع التخطيطى تتكرر ممارستها فى الوحدات الادارية ذات الاشكال التنظيمية المختلفة فتمارس احيانا فى الوزارة المختصة وتمارس أحيانا أخرى فى مصلحة أو هيئة عامة تابعة لها حيث لم تتضح بعد الخطوط الفاصلة بين أهداف وادوار التنظيمات المعنية مما يشكل أختلاط فى الادوار التنظيمية فى نفس الوقت يمتد عمل بعض الوزارات الى مجال التنفيذ بدلا من التركيز على التخطيط والمتابعة وترك

أمور التنفيذ للوحدات الادارية . ومما يزيد من تفاقم مشكلة اختلاط الادوار التنظيمية عدم وضوح توزيع الاختصاصات بين كل من الوزارة والهيئات الملحقة بها فى مجال اجراء البحوث والدراسات التطبيقية حيث تبين من استعراض الاختصاصات شيوع فى هذا الدور بين كل منهما .

٧ - عدم ملائمة نطاق الاشراف :

حيث يلاحظ ضيق نطاق الاشراف بالنسبة لبعض الوزراء واتساعه فى حالات أخرى فبينما يشرف وزير البترول على تنظيمين فقط فان وزير النقل والمواصلات والنقل البحرى يشرف على ١٧ ولاشك ان اتساع نطاق اشراف الوزير يؤدى الى عدم فاعلية وكفاءة هذا الاشراف مما يؤثر على فاعلية تنظيما ، اداء وظائف التخطيط والرقابة .

٨ - تضخم الهيكل التنظيمى للجهاز الادارى للدولة وتعدد مكوناتة :

لقد تضخم الهيكل التنظيمى للجهاز الادارى ومن مظاهر ذلك زيادة عدد الوزارات ووزراء الدولة بدرجة كبيرة مقارنا بالوضع فى كثير من الدول المتقدمة بالاضافة الى زيادة عدد العاملين بمقدار ١٦٥٪ فى سنن ٨٠/٨١ عما كان عليه فى سنة ١٩٦٥ . اى أن مقدار الزيادة فى العمالة يعادل ٤ أمثال الزيادة فى عدد السكان من خلال الفترة من ١٩٦٥ الى ٨٠/١٩٨١ وترتيبا على ذلك فقد زادت اعتمادات الباب الأول فى الموازنة العامة للدولة (الخاصة بالقطاع الحكومى) ومجموع الأجور النقدية والبدلات واعتمادات بند الوظائف الدائمة الى أربعة أمثالها عام ١٩٧٩ مقارنا بما كانت عليه فى عام ١٩٦٥/١٩٦٦ ويرجع السبب فى تضخم الهيكل التنظيمى الى المشاكل التنظيمية التى يعانى منها الجهاز الادارى للدولة .

وقد يكون لهذه الظاهرة بعض التبرير فى غياب نظام الحكم المحلى اما وقد اتجهت الدولة الى تدعيم هذا النظام ونقل كافة السلطات التنفيذية الى المحليات فقد أصبح من الضرورى العمل على الحد من تضخم الجهاز الادارى للدولة على المستوى المركزى ليتناسب مع حجم النشاط المطلوب منه القيام به وتوفير فرصة حقيقية لنقل الخدمات المحلية الى المحافظات .

٩ - تعدد المسميات التنظيمية للشكل التنظيمى الواحد دون مبرر :

ويرتبط تضخم الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة بظاهرة تعدد مسميات الاشكال التنظيمية بهذا الهيكل دون ارتباط واضح بين تلك المسميات أو الاشكال التنظيمية الجديدة ومستوى الاداء والانجاز مما يعكس انفعالا بالشكل واهداراً للمضمون .

الاشكال التنظيمية الرئيسية	الاسماء المستخدمة
وزارة	
مصلحة	—
محافظة	—
هيئة مستقلة	—
هيئة عامة	صندوق - مركز - جهاز - جهاز مركزى - معهد - بنك - مجلس اعلى - مؤسسة - مجلس - اكاديمية - امانة عامة - اتحاد .

١٠ - الميل الشديد نحو المركزية فى اتخاذ القرارات :

من الواضح ان التنظيم الرئيسى للدولة لا يقوم على فلسفة واستراتيجية واضحة فبينما تقوم فلسفة الدولة على تدعيم الحكم المحلى ونقل السلطات الأصلية الى المحافظين فان تغييرا حقيقياً فى تركيب الاجهزة والادارية للوزارات المركزية لم يحدث واذا نظرنا الى الهيئات العامة فقد قامت على فلسفة قوامها تحرير المصالح الحكومية من القواعد والروتين الحكومى الا ان القرارات والقوانين الصادرة تتعارض مع هذه الفلسفة .

١١ - عدم وضوح الفرق بين المرافق القومية والمرافق المحلية :

حيث لا يوجد معايير تحدد المرافق المحلية التى تتبع المحافظات وتلك القومية التى تدخل ضمن اختصاص الأجهزة المركزية مما أوجد حالة من عدم وضوح الاختصاصات والسلطات بين المركزيات والمحليات .

١٢ - عدم وجود قانون للتنظيم الاساسى للجهاز الادارى للدولة :

وترتب على عدم وجود قانون للتنظيم الاساسى للدولة كثرة التعديلات المتلاحقة فى التنظيم بدون ضابط مما أدى الى وجود حالة من عدم الاستقرار بكل تأثيراته السالبة على كفاءة الاداء .

١٣ - تعدد التشريعات التى تنص على انشاء تقسيمات تنظيمية تتبع رئيس الجهة مباشرة :

لقد ظهر فى الآونة الأخيرة اتجاه لزيادة عدد الوحدات الاستشارية التابعة لرئيس الجهة وتشمل هذه العناصر نوعين اساسيين ينحصر الأول فى التقسيمات التنظيمية التى تلزم التشريعات بانشاءها فى الوحدات الادارية للدولة مثل التخطيط والمتابعة والاحصاء ووحدات الأمن والشئون القانونية . . . وينحصر النوع الثانى فى تقسيمات أخرى جرت العادة على انشائها بالوحدات الادارية والحاقها برئاسة الجهة مثل البحوث والعلاقات العامة . . . وهذا العدد الهائل من الأجهزة الملحقة برئيس الجهة من شأنها أن تشكل عبئا على قدراته بدلا من ان تكون أداة لمعاونته .

١٤ - عدم وضوح العلاقات التنظيمية بين وحدات الحكم المحلى والوزارات المركزية :

فمازالت العلاقات بين المديريات والوزارات الأم عرضة للتوافق والاختلاف دون معايير متفق عليها .

(ب) المشاكل التنظيمية على مستوى الوحدة الادارية بالجهاز الادارى للدولة :

تنعكس آثار مشكلات الجهاز الادارى الرئيسية للدولة على الوحدات الادارية المكونة للتنظيم العام مما يؤثر على كفاءة الأداء بهذه الوحدات بشكل عام ونستطيع تلمس عدد من المشاكل التنظيمية التى تعانى منها هذه الوحدات الادارية والتى يمكن تلخيصها فيما يلى :

١ - كثرة التعديلات الجزئية أو الشاملة فى التنظيم الداخلى للوحدات الادارية .

٢ - تضخم الهياكل التنظيمية الداخلية فى الوحدات الادارية ومن مظاهر التضخم :
- ضيق نطاق الاشراف .
- تفتيت الأنشطة وافتقاد التكامل .



٣ - عدم التوازن فى الهياكل التنظيمية .

٤ - غلبة الاعتبارات الشخصية فى تصميم الهياكل التنظيمية .

٥ - تعدد الأجهزة الاستشارية .

٦ - المبالغة فى استحداث وظيفة نائب فى الهيئات العامة .

٧ - عدم اعطاء الاهمية المناسبة لاعداد الدليل التنظيمى للوحدات الادارية .

٨ - عدم الاهتمام بتنظيم توفير المعلومات وتدفقها لمراكز اتخاذ القرار .

٩ - مشاكل متعلقة بالاسكان الادارى ومن أهميتها :

- تعدد المبانى التابعة للوحدة الادارية الواحدة وتشتتها .
- التوسع فى اللجوء الى الوحدات المؤجرة .
- عدم ملائمة التصميم الداخلى لمعظم وحدات الجهات الادارية .

١٠- افتقار وحدات الجهاز الادارى الى العناصر الاساسية التى تساعد التنظيم على تحقيق اهدافه مثل :

- وضع معدلات اداء الانشطة المختلفة .
- تحديد اجراءاته واساليب العمل .
- وضع نظم النظم الأداء .
- وضع نظم للحوافز .

١١- التخلف الواضح فى ممارسة وظائف الادارة .

(جـ) عيوب تشريعية :

وتتركز هذه العيوب فى تقادم التشريعات المنظمة لأوضاع الادارة الحكومية وتباعدها عن الظروف الموضوعية التى تعيشها البلاد الآن وطبيعة الأهداف للمرحلة المستقبلة . ان قوانين ولوائح كثيرة تؤثر على العمل الادارى الحكومى قد وضعت فى مراحل زمنية سابقة وفى ظل أوضاع اقتصادية واجتماعية وسياسية تختلف تماما عما هو سائد فى المجتمع الآن . من ناحية أخرى ، فان أغلب التشريعات واللوائح السارية تفتقد التجانس والتوافق فيما

بينها حيث لم تصدر جميعا يوحى فلسفة مشتركة أو استراتيجية عامة توحد بين مفاهيمها الأساسية .

ومن أهم الأمثلة على القوانين واللوائح التى تحتاج إلى تطوير جذرى ما يلى :

ــ قانون الموازنة العامة .

ــ قانون الخطة العامة .

ــ قانون الهيئات العامة .

ــ لوائح المشتريات والمناقصات والمخازن الحكومية .

ــ اللوائح المالية والحسابات الحكومية .

ــ قوانين الجمارك والضرائب .

من جانب آخر ، فان عملية تعديل القوانين ذاتها تتسم بالكثير من عدم التكامل والتجزأ فقد كان الشائع عند مواجهة صعوبات تنفيذية يسببها قانون ما ، الالتجاء إلى أسلوب التعديل الجزئى لذلك القانون ، ومع توالى عمليات التعديل الجزئية افتقدت كثير من القوانين اتساقها وتكاملها ، وتداخلت التعديلات وتناقضت مما يؤدى بالضرورة إلى تعقيد الاجراءات وتضارب القرارات فى ذات الموضوعات .

ولعل نظرة تاريخية سريعة على أسلوب اعداد التشريعات فى مصر تسهم فى توضيح حقيقة المشكلة التشريعية فى الادارة الحكومية .

ــ كان الأمر فى مصر حتى سنة ١٩٥٥ يقضى بتوحيد جهة اعداد التشريعات ، وبذلك فان هذه الجهة كانت تحقق التنسيق بين التشريعات بعد الدراسة الجادة لها سواء من حيث الموضوع أو الصياغة .

فحتى سنة ١٩٤٦ ، كانت جميع التشريعات تحال إلى ادارة التشريع بوزارة العدل ، وبعد ذلك تعرض على اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة العدل لفحصها موضوعيا وتشريعيا ، ثم بعد ذلك تحال إلى لجنة قضايا الحكومة لمراجعتها من حيث الصياغة وبعد ذلك تحال إلى مجلس الوزراء ثم إلى البرلمان .

وبعد سنة ١٩٤٦ تولى هذه المهمة قسم التشريع بمجلس الدولة حتى الغائه فى سنة ١٩٥٥ حيث عهد باختصاصه إلى لجان الفتوى والتشريع ثم أعيد مرة أخرى سنة ١٩٦٩

نفسه زيادة الحاجة إلى تحقيق اصلاحات ثورية واصدار التشريعات اللازمة لذلك ـ كل هذا أدى إلى أن كثيرا من هذه التشريعات اتسم بطابع السرعة اللازمة لتحقيق الهدف ، وجاء على حساب الدراسة الموضوعية والصياغة . كما أن وجود اللجان الوزارية التشريعية بحيث تركز فيها دراسة جميع التشريعات بعد اعدادها لم يحقق الغرض المطلوب ، ذلك انها لجان سياسية لا فنية تخضع لاعتبارات سياسية بالدرجة الأولى .

من واقع تلك النظرة التاريخية يمكن استخلاص أهم مشكلات الجوانب التشريعية فى الأدارة الحكومية وهى :

- عدم وجود فلسفة موحدة أو أستراتيجية واضحة تحكم التشريعات الأدارية وتوحد مفاهيمها .
- الالتجاء إلى طريقة التعديل الجزئى للقوانين دون محاولة تطويرها جذريا .
- عدم تكامل القوانين وتأخير صدور لوائحها التنفيذية لارشاد وتوجيه المنفذين .

ان العملية التشريعية أساسها وصمام الأمان فيها هو تقديم الدراسة الموضوعية الكاملة للعلاقات والروابط المراد تنظيمها تشريعيا ، دراسة تقوم على الواقع القائم فعلا ، لا على تصور لهذا الواقع ، وهذه الدراسة يجب أن تقوم على البيانات الواقعية المستندة إلى احصاءات جادة دقيقة حقيقية كاملة أو شبه كاملة ، ثم تحليل هذا الواقع المستفاد من الاحصاءات والدراسات الواقعية لتصنيف الوقائع المتشابهة وتحديد أسبابها وأسباب التوافق والتنافر ، وبعد هذا كله يكون لدينا صورة كاملة حية دقيقة للواقع الموجود .

لذلك يجب أن يكون الهدف والاتجاه المطلوب توجيه هذه العلاقة الواقعية نحوه واضحا وأن يختار الطريق الذى يوصل إلى هذا الهدف بأسرع وقت وبأيسر تكاليف مادية ونفسية ، وأن يوزن هذا السبيل للتيقن من قدرته على تحقيق هذا الهدف .

فالهدف يجب أن يكون واضحا ممكن التحقيق وأن يختار السبيل التنظيمى الذى يؤدى إلى ذلك .

وبعد تمام هذه الدراسات الواقعية ، تبدأ عملية وضع الاطار التشريعى وضمانة وضوح اللفظ والحكم وكشفه عن مدلوليته لا يترك مجالا واسعا لخلاف وجهات النظر مع



شمول جميع الأصول اللازمة ولكن مع الأقتصار عليها وحدها دون نزول إلى التفاصيل ، والواقع أن تجاهل ذلك يؤدى إلى الاضطراب .

(د) عيوب فى استخدام القوى البشرية :

أظهرت دراسة الأوضاع السائدة فى الجهاز الأدارى للدولة وجود عيوب فى استخدام القوى البشرية بدرجات متفاوتة منها ما يلى :

- زيادة أعداد العاملين وانتشار ظاهرة العمالة الزائدة ، واذا أخذنا فى الاعتبار احتمالات عودة أعداد متزايدة من المعارين الى البلاد العربية ، فان مشكلة العمالة الزائدة ستصبح من أهم ثغرات الجهاز الادارى .
- أسلوب التوظيف الجماعى للخريجين وتوزيعهم على وظائف قد لا تتناسب ومؤهلاتهم أو فروع تخصصهم ، اضافة إلى أنه قد لا تكون هناك حاجة موضوعية لتعيينهم أصلا .
- ضعف فعالية نظم وبرامج التدريب .
- القصور فى تطبيق نظم الحوافز الايجابية والسلبية .
- ضعف نظام التقارير الدورية فى تقدير مدى كفاءة الأفراد فى أدائهم لواجبات وظائفهم وتغلب النزعة الشخصية فى استيفاء هذه التقارير .
- ضعف الرقابة على العاملين وانتشار مظاهر التكاسل واللامبالاة وشيوع ظاهرة التغيب عن العمل وترك مكان العمل وعدم الأنضباط .
- شيوع ظواهر سيئة تتسم بطابع لا أخلاقى . كالرشوة ، الاختلاس ، التزوير ، والوساطة والمحسوبية .

ومما يدعم الآثار السالبة لتلك العيوب الميل إلى عدم التشدد فى تطبيق الجزاءات التى تقررها القوانين تحت دعاوى الانسانية أوخضوعًا لضغوط سياسية واجتماعية .

(هـ) عيوب مالية :

وتنعكس العيوب السابقة جميعا فى أنواع من الثغرات التى تسمح بوجود عيوب مالية تمثل استنزافا لموارد الدولة وتبديدا لطاقاتها من أهم مظاهرها :

- الاسراف فى الانفاق على عمليات أو مشروعات لا تتم أو يتأخر تنفيذها عن المواعيد المحددة لها .

- تحقق خسائر مالية جسيمة نتيجة قصور الدراسات أو الخلل التنظيمى وضعف التخطيط والرقابة .
- التراخى فى تحصيل ايرادات الدولة ، وتراكم المبالغ المستحقة التحصيل لفترات طويلة بما يقلل من احتمالات تحصيلها وتمثل خسائر قومية .
- تراكم مخزون سلعى راكد سواء فى شركات القطاع العام أو بمخازن أجهزة الدولة المختلفة .
- سوء ادارة الأعمال المخزنية ، وقد حدد الجهاز المركزى للمحاسبات أهم العيوب المخزنية المشاهدة فيما يلى :

● عدم ملاءمة اللوائح المخزنية فى بعض الوحدات .
● عدم وجود لوائح مخزنية أصلا فى بعض الوحدات .
● عدم الالتزام بمستويات التخزين .
● ارتفاع نسب التالف بالمخزون .
● ضعف الرقابة على المخزون .

كل هذه العيوب التى يعانى منها الجهاز الادارى بالدولة يمكن أن نردها فى دقيقة إلى عدد من الأسباب الرئيسية التى يتفرع عنها العديد من العوامل ذات التأثير مالب على كفاءة الجهاز الادارى والتى يتطلب الأمر علاجها جذريا .

خامسا ـ الأسباب الرئيسية لعيوب الجهاز الادارى :

● عدم وضوح الأسس التى يتم بناء عليها تكوين الأجهزة والتنظيمات الأدارية المختلفة، وبالتالى كان التوسع فى حجم الجهاز الادارى خلال السنوات السابقة بغير تخطيط عام واضح يحدد الأبعاد الرئيسية لما يجب أن يكون عليه جهاز الدولة . إن التنظيم الادارى للدولة فى مصر يتمثل فى جانب هام منه فى تراكمات تاريخية الأمر الذى يفسر كثيرا من المتناقضات والعيوب الادارية والتنظيمية المشاهدة .

● عدم وجود تخطيط شامل للقوى العاملة على مستوى الدولة يحقق الربط بين الاحتياجات من التخصصات والنوعيات المعينة من الأفراد التى تتطلبها حاجة العمل من ناحية ، وبين جهود التعليم والاعداد والتدريب من ناحية أخرى . كذلك ترتب على غياب الخطة القومية للقوى العاملة أن اختلت معايير توزيع العمالة بين التنظيمات المختلفة الأمر

الذى أنتج مشكلة العمالة الزائدة وعدم تناسب مؤهلات وتخصصات الأفراد مع الوظائف التى يمارسونها .

وقد ترتب على هذه الأوضاع نتائج غير مرغوبة ، منها :

- هجرة الكفاءات العلمية إلى الخارج .
- عدم التعادل فى توزيع الكفاءات وأصحاب الخبرات بين أجهزة الدولة .
- التوسع فى التوظيف على أسس غير مدروسة تماما الأمر الذى يمثل عقبة فى سبيل احداث أى تغيير قد يمس حقوق أو مصالح العاملين .

● نظام التعليم العام بمراحله المختلفة الذى لم يحقق أهداف اعداد الأفراد اللازمين لسد حاجات المجتمع الحقيقية . ان التعليم بمراحله المختلفة ينوء بالأعداد الهائلة التى لا تجد خدمة تعليمية متفوقة فى غالب الأحيان . ويفرز النظام التعليمى فى البلاد عشرات الآلاف من الخريجين سنويا من مختلف التخصصات دون أن يكون هناك تنسيق واضح بين أعدادهم وبين احتياجات مقدرة سلفا . وقد ترتب على التوسع فى التعليم بمراحله المختلفة بالمجان أن التزمت الدولة بتوظيف الخريجين الأمر الذى أنتج مشكلات العمالة الزائدة والبطالة المقنعة فى الجهاز الادارى للدولة .

● ان القوانين الأساسية التى تحكم وتنظم أعمال الجهاز الادارى للدولة تعانى من درجات مختلفة من العيوب نرتبها كما يلى :

- هناك قوانين قديمة لم تعد تساير الظروف المعاصرة ولا متطلبات الحركة السريعة المنطلقة .
- هناك قوانين جديدة ولكنها تحتوى ثغرات تتيح فرصا للانحراف أو لتجميد التطبيق السليم للتشريع .
- هناك قوانين جديدة ولكنها لم توضع موضع التطبيق الكامل لاحتوائها أفكاراً ومبادىء لا تتوافر للأجهزة المناط بها تنفيذها ، القدرة على وضعها موضع التطبيق السليم .

ان أسلوب الترميم التشريعى أنتج حالات من التناقض بين القوانين جعلها فى بعض الأحيان غير ذات تأثير وأتاح الفرصة لمخالفتها والانحراف عنها ، أو جعلها فى أحيان أخرى عقبة فى سبيل تطور الجهاز الادارى للدولة وانطلاقه .

مشكلات الجهاز الادارى بالدولة . فقد قامت تلك السياسة فى الأساس على أسلوب تسعير الشهادات وعدم الارتباط بين الأجر من ناحية ومحتوى الوظيفة وواجباتها من ناحية أخرى .

وقد أدت هذه السياسة إلى آثار سالبة متعددة أهمها :

- تباعد الكفاءات العلمية عن العمل بأجهزة الدولة وتفضيلهم الهجرة أو العمل بالخارج سواء بالدول الأجنبية أو العربية طلبا للمرتبات المرتفعة .
- ظهور محاولات الأفراد الانتقال من العمل بأجهزة الحكومة للعمل بالقطاع العام طلبا لمزايا الأجر الأعلى وحصص الأرباح وغيرها من أشكال المكافأت والمنح .
- اضطرار الدولة إلى ادخال تعديلات متتالية وترميمات لهيكل الأجور فى محاولة الغاء عيوب تسعير الشهادات وجذب النوعيات مطلوبة ،من تلك المحاولات التوسع غير المخطط منح بدلات التخصص والتفرغ وبدلات طبيعة العمل والتمثيل وبدلات الاقامة فى المناطق النائية وغيرها .
- أدى أسلوب تسعير الشهادات إلى تدفق الأفراد على التعليم الجامعى وعزوفهم عن التعليم المهنى التخصصى طلبا للوظائف ذات الأجر الأعلى التى تعتبر الشهادة الجامعية جوازا لها .

● ضعف نظم الرقابة وتقييم الاداء وتعدد الاجهزة القائمة بها وعدم تكامل جهودها مما يضعف من تأثيرها . ان نظام الرقابة وتقييم الأداء يسير فى الغالب على أساس تاريخى يكتفى بالمراجعة لما تم من أعمال مستهدفا كشف الأخطاء دون أن يتمكن حتى الآن من الانطلاق إلى مستوى أعمق من المتابعة التى تستهدف التحذير ضد الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها .

● لم تكن ظروف العمل ونظمه محل دراسة شاملة الأمر الذى أنتج نظما متباينة واجراءات مطولة فى كثير من المواقع . كذلك نجد أن ساعات ومواعيد العمل تتناقض فى بعض الأحيان مع متطلبات الأداء أو طبيعة الامكانيات المتاحة ، وتمثل ظروف العمل المادية غير المناسبة سببا مباشرا فى انخفاض كفاءة الأجهزة الادارية . ومن بين هذه الظروف المبانى والأثاثات والمعدات غير الملائمة والتى لم تكن موضعا للصيانة والتجديد من ناحية ، كما أنها تستنزف جانبا كبيرا من النفقات من ناحية أخرى .

السيتر مرأ على الورقة سرالأصل

فى ضوء هذه الأسباب الرئيسية لتخلف نظم العمل بالدولة نستطيع تبين الحقائق التالية :

أن التطوير الحقيقى للجهاز الادارى للدولة يتوقف على اتخاذ مجموعة من القرارات الاستراتيجية ذات طابع سياسى بالدرجة الأولى تتعامل مع المسببات الحقيقية لمشكلات هذا الجهاز الادارى .

- أن تطوير العمل بالجهاز الادارى للدولة (شاملا القطاع العام) يتطلب تخطيطا طويل الأجل ويستلزم جهدا أساسيا فى الدراسة والتحليل .
- أن احداث تطوير حقيقى فى أجهزة الدولة سوف يتطلب بالضرورة اجراء تغييرات جذرية فى نظام التعليم وأساليب الإعداد والتدريب لا تتضح أثارها الا بعد سنوات طويلة ، ولكن يجب البدء بها من الآن .
- أنه إلى جانب الجهود طويلة المدى ، يمكن القيام باجراءات مرحلية وأخرى سريعة تسهم فى احداث أمرين :
  - علاج بعض المشكلات المتكررة والواضحة .
  - التمهيد لتقبل وفعالية التغييرات بعيدة المدى .
- ان احداث أى تغييرات حقيقية فى كفاءة العمل بأجهزة الدولة يتطلب وجود سلطة قادرة على تطبيق توصيات التغيير ومتابعة تنفيذها والمحاسبة عن نتائج هذا التنفيذ .
- ان القيام بأى جهود لتطوير العمل بأجهزة الدولة يجب أن ينطلق من الدراسات العديدة المتاحة فعلا والتى أنفق فيها الجهد والمال بمعرفة أجهزة الرقابة المركزية وكذلك نتائج المؤتمرات وحلقات البحث المتكررة .

وفى ختام هذا الجزء لابد من الاشارة إلى الآثار السالبة التى حاقت بالجهاز الادارى للدولة نتيجة لأعمال سياسة الرسوب الوظيفى والاصلاح الوظيفى وما ترتب عليهما من اضطراب الأوضاع الوظيفية واختلال العلاقات الرئيسية فى الوزارات والوحدات الادارية المختلفة . كذلك كان للقانون رقم ٨٣ لسنة ٧٣ وقرارات وزير التنمية الادارية أرقام ٢ لسنة ٧٦ و ٦٢٣ لسنة ٧٨ بتقييم بعض المؤهلات آثارها على الأوضاع الوظيفية وافتقاد الانسجام بين الأجور ومحتوى العمل فى كثير من الوظائف . ولا شك أن أى تطوير للادارة الحكومية لابد وأن يتصدى بكل حسم لتلك الأوضاع ويتخذ من الحلول الناجعة للمشكلات الناشئة عنها ما يزيل تلك الآثار السالبة ويمنع تجددها تحت أى صورة .

سادسا - تقييم الكفاءه العامة للجهاز الادارى للدولة :

سوف نعتمد فى تقييمنا للجهاز الادارى للدولة فى مصر على المعايير الآتية :

- التوافق التنظيمى مع سياسات واهداف وقواعد العمل .
- التوافق مع المناخ والتغييرات المحلية والخارجية .
- الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة .
- القابلية للتطور واستيعاب الفكر الجديد .

وسـوف نورد فيما يلى عرضا موضوعياً موجزاً لكل من معايية التقييم المشار إليها :

(أ) التوافق التنظيمى مع سياسات واهداف وقواعد العمل :

يقصد بالتوافق التنظيمى أن تكون العناصر الرئيسية المكونة للجهاز الادارى للدولة متواجدة بنسب متوافقة ومتعادلة بحيث تتفاعل جميعاً فى ايقاع محسوب ومتجانس لتحقيق أهداف قومية محددة.ويقاس التوافق التنظيمى بمقاييس متعددة وسوف نورد عدد من أهم هذه المقاييس قرين تطبيقه على الوضع فى الجهاز الادارى للدولة فى مصر :

١ - مدى وضوح الأهداف ودقة تحديدها وتناسبها مع الظروف المتغيرة .

ان مشكلة أساسية من مشكلات الجهاز الادارى للدولة فى مصر هى عدم وضوح الأهداف التى تسعى اليها كل وحدة من وحداته فضلا عن الصياغة الانشائية لهذه الأهداف بما لا يساعد فى توجيه العمل بالاضافة الى عدم تناسب هذه الأهداف مع الواقع العملى .

٢ - مدى وضوح واستقرار السياسات والقواعد المنظمة للعمل فى مختلف مجالاته

يعـانى هذا العنصر التنـظيمى الهام من التوحيد والنمطية بغض النظر عن اختلاف الأهداف ومواقع التنفيذ وطبائع النشاط الى جانب عدم الوضوح والتجمد فى سياسات وقواعد العمل .

٣ - مدى وضوح الأسس والمعايير التى يتم اتخاذ القرارات فى ضوءها .

يعانى الجهاز الادارى للدولة من عدم وضوح الأسس والمعايير التى يتم اتخاذ القرارات بناء عليها أو عدم اعمال هذه الأسس أو صبغها بالاعتبارات غير الموضوعية

حال وجودها ذلك بالاضافة الى عدم التحديد الدقيق لسلطات اتخاذ القرارات على المستويات المختلفة .

٤ - مدى سلامة الأساليب والاجراءات المستخدمة ووضوح معدل الأداء السليم ومقاييسه

تعانى أغلب وحدات الجهاز الادارى للدولة من تخلف أساليب الأداء وبطء الاجراءات وتعقدها بتأثير العوامل السابق الاشارة اليها وكذا نتيجة لتخاذل وتضاؤل امكانيات الأفراد العاملين .

٥ - مدى تجانس العناصر البشرية من حيث الاعداد والنوعيات ومستويات المهارة مع الأنشطة والوظائف المطلوب القيام بها من ناحية السياسات والاجراءات والموارد المتاحة من ناحية أخرى .

ولعل من أهم مظاهر الاضطراب التنظيمى بجهاز الدولة الادارى ذلك التضخم فى القوى العاملة دون ارتباط واضح بين الأعداد والنوعيات من جانب وبين احتياجات ومتطلبات شغل الوظائف من جانب آخر فضلا عن التنفيذ الشكلى لوصف الوظائف والتدريب هذا الى جانب تغليب النواحى الشخصية فيما يتعلق بالحركة الوظيفية بمختلف أشكالها .

(ب) التوافق مع المناخ العام والمتغيرات المحلية والخارجية :

ان من أهم سمات التنظيم الفعال أن يكون متوافقاً ومتناسباً مع الأوضاع والظروف العامة التى يعمل فى محيطها وباستخدام هذا المعيار فى تقييم الجهاز الادارى للدولة فى مصر يمكن أن نصل الى نتيجة واضحة هى افتقاد هذا الجهاز للحد الأدنى المطلوب من التوافق مع المناخ العام . بل يصل الأمر الى التناقض بين تكوين هذا الجهاز وأساليبه وتوجهاته فى العمل وبين الأوضاع المتجددة فى البلاد والأمثلة على ذلك عديدة :

١ - الاستجابة لحركة المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية بانشاء تنظيمات جديدة على غير أسس علمية وبدون تحليل للتنظيمات القائمة وبدون تنسيق بين التنظيمات الجديدة وتلك القائمة ومثال ذلك الاستجابة العفوية غير المخططة لاتجاه البلاد نحو سياسة الانفتاح الاقتصادى بانشاء الهيئة العامة لاستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة وهيئة سوق المال وانشاء وزارة الدولة للتعاون الاقتصادى ثم الغاؤها ثم انشاء وزارة شئون الاستثمار والتعاون الدولى ثم الغاؤها ومن الأمثلة العديدة

أيضا انشاء المجلس الأعلى للحكم المحلى (مجلس المحافظين) وانشاء هيئات التخطيط الاقليمى كرد فعل للاتجاه نحو سياسة الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى وذلك دون الاستفادة الحقيقية من تلك التنظيمات الشكلية فى أغلب الأحيان .

٢ - عدم المرونة والتجمد أمام التطورات فى المجتمع ومن أبرز الأمثلة ذلك التجمد وعدم المرونة تجاه سياسة الانفتاح فقواعد وسياسات العمل ظلت على ما هى عليه فضلا عن عدم التنسيق بين القرارات الصادرة عن هيئات ووزارات متعددة بالنسبة لنفس الموضوع .

وهكذا يعانى الجهاز الادارى للدولة من مشكلات تقليدية ويقف حجر عثرة أمام تطور وحركية المجتمع نتيجة لعدم توافقه مع المناخ العام بما يحتم النظر فى اعادة تنظيمه على أسس جديدة تتوافق والظروف العامة السائدة والمحتملة

أمام تطور وحركية المجتمع يضفى توافقه مع المناخ العام بما يحتم النظر فى اعادة تنظيمه على أسس جديدة تتوافق والظروف العامة السائدة والمحتملة .

(جـ) الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة :

من أبرز السمات السلبية للجهاز الادارى للدولة فى مصر وضوح درجة عالية من عدم القدرة على استثمار الطاقات والموارد المتاحة تبديدها فى أعمال غير منتجة فى نفس الوقت الذى تعم فيه الشكوى من قصور الامكانيات وتأثيرها على الانجاز ومن أبرز الأمثلة على ذلك :

١ - التراكم غير المبرر لحجم العمالة كنتيجة لالتزام الدولة بسياستها فى ايجاد وظائف بغض النظر عن حاجة هذه الوظائف من طاقات البشرية كما ونوعاً وفى نفس الوقت اهدار ملايين الجنيهات سنوياً على أنشطة تدريبية شكلية خالية من أى محتوى .

٢ - كذلك تمثل المبانى والأجهزة والمعدات صورة صارخة لتبديد الطاقات الناشىء من سوء الاستخدام .

٣ - الزيادة المستمرة فى حجم المخزون السلعى الراكد فى مخازن الدولة .

ومن ذلك نرى أن بعض أجزاء جهاز الدولة الادارى فى مصر هى فى ذاتها مصدر للاستنزاف الاقتصادى وعامل معوق لجهود التنمية وبينما كان القصد منها عكس ذلك .

(د) القابلية للتطور واستيعاب الفكر الجديد :

يمثل الجهاز الادارى للدولة فى مصر أقدم البيروقراطيات فى العالم ، ومن ثم فانه يتسم بدرجة عالية من التمسك بالتقاليد الادارية والعزوف عن التجديد والتطوير . ان التركيب الموضوعى للجهاز الادارى يجعل امكانيات التطوير أو التغيير فيه محدودة لدرجة بعيدة مما يسبب كثيرا من اليأس والاحباط لمن يتصدى لتلك المحاولة . ولعل من أهم الأسباب التى تقلل من فرص النجاح فى تغيير جهاز الدولة فى مصر تغييراً جذرياً ـ ما يلى :

١ ـ تفتت عملية اتخاذ القرارات فى أمور التطوير والتغيير وضرورة مراجعة جهات مختلفة والحصول على موافقاتها بكل ما يوجد بينها من تناقضات ، فعلى سبيل المثال نجد ان ادخال أى تعديل على كيان تنظيمى فى جهاز الدولة لابد وأن يتم بعد أخذ رأى وموافقة الجهات الآتية على الأقل :

ـ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .
ـ وزارة المالية .
ـ مجلس الدولة .
ـ اللجنة الوزارية المختصة .
ـ اللجنة الوزارية للشئون التشريعية .
ـ مجلس الوزراء .

وفى حالة استصدار قانون فان ثمة دورة أخرى لابد من المرور بها وتشمل :

ـ اللجنة المختصة فى مجلس الشعب .
ـ مجلس الشعب .

فاذا أخذنا فى الاعتبار ان هذه الجهات جميعا لا تتفق على استراتيجية واضحة للتطوير الادارى ، فان ما بينها من اختلاف فى المفاهيم ينعكس على محاولات التطوير وتكون النتيجة اما وأدها أو اخراجها وقد مسخت وأفرغت من مضامينها الحقيقية .

٢ ـ تشابك مختلف وحدات الجهاز الادارى للدولة وتداخل الاجراءات فيما بينها واتصالها جميعا فى النهاية برئاسة مشتركة يجعل من الصعب احداث تغيير له معنى فى بعض هذه الوحدات دون أن يمس بتأثيراته وحدات أخرى . فاذا كان التغيير المستهدف محققا

لمصلحة مادية للعاملين فى الوحدة المطلوب تعديل أوضاعها نجد العاملين فى وحدات أخرى يسارعون بالشكوى والتذمر والمطالبة بنفس الامتيازات حتى ولو لم يكن فى أعمالهم مبرر للحصول عليها . وتكون النتيجة الخضوع لهذه الضغوط والميل الى تعميم هذه التعديلات على جميع الوحدات الأمر الذى يضعف فاعليتها ويفقدها القدرة على التأثير . ولعل من أبرز الأمثلة هنا ظاهرة بدل طبيعة العمل والبدلات المهنية التيقصد بها فى أول الأمر أن تكون حوافز لفئات معينة من العاملين مطلوب تشجيعهم حيث تعانى الدولة من عجز فى تخصصاتهم ويصعب الاحتفاظ بهم فى الخدمة العامة بحيث يتخطفهم سوق العمل المحلى والخارجى فى الدول العربية ، ولكن تحولت هذه البدلات الى مقررات موحدة لجميع العاملين وبفئات مالية بسيطة بحيث فقدت معناها كحافز وتساوى الجميع فى الحصول عليها .

٣ - عمومية القوانين واللوائح الحاكمة لجهاز الدولة ونمطية القواعد والاجراءات المطبقة فى وحداته تجعلان التغيير فى بعض هذه الوحدات أمراً صعباً ، حيث يتطلب جهدا خارقا لتعديل القانون العام ذاته وليس مجرد القواعد الخاصة بوحدة معينة .

سابعا - المشروع المقترح لتنظيم الجهاز الحكومى

أسس وفلسفة التنظيم الجديد

يستند التنظيم المقترح للجهاز الأدارى الرئيسى للدولة على ا لأسس التالية :

١ - التمييز بين أنواع الأنشطة الحكومية بحيث يخصص لكل مجموعة من الأنشطة تكوينات تنظيمية متناسبة معها من حيث طبيعة الأنشطة ومتطلباتها وبالتالى يقسم التنظيم الجديد الأنشطة الحكومية الى :

(ا) **الأنشطة السيادية :**

وهى المتصلة بسلطة الدولة وتعتبر الوظائف الأصلية التى قامت الدولة فى الأساس من أجل تنفيذها وتضم أنشطة الأمن الداخلى والدفاع والعدالة والعلاقات الخارجية وادارة المال العام .

ويتناسب مع هذه الأنشطة شكل تنظيمى محدد هو « الوزارة » التى تباشر الأعمال بذاتها أو من خلال تقسيماتها التابعة (مصالح مثلا) .

(ب) الأنشطة الخدمية والانتاجية :

وهى المتصلة بتنظيم وادارة وتشغيل المرافق القومية ذات التأثير على الانتاج القومى والتى يقتصر القيام بها على التنظيمات العامة أو الحكومية حيث لا يكون فى قدرة التنظيمات الخاصة مواجهة متطلباتها الرأسمالية ، كما أنها لا تحقق أرباحا أو تهدف الدولة الى توفيرها بأسعار تقل عن تكلفتها .

ويتطلب الأمر فى هذه الحالة وجود تنظيمات متحررة نشطة قادرة على تخطيط وادارة أعمال هذه المرافق دون تعثر فى اجراءات بيروقراطية تلازم التنظيمات الحكومية عادة،أى المطلوب لهذه الأنشطة تنظيمات عامة من حيث الشكل ولكنها تسير وفق مبادىء ادارية واقتصادية متحررة من القواعد الحكومية ومن الممكن استخدام نمط « الهيئات العامة » ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة والمتحررة ماليا واداريا والتى يقوم على ادارتها مجلس للادارة يمثل السلطة النهائية فيها والمقصود هنا طبعا هو نمط جديد من الهيئات العامة يتخلص من المعوقات والقيود التى تكبل الهيئات العامة المنظمة وفقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، وبالتالى تقترب فى أساسها من مفهوم « الهيئات القومية المستقلة التى تنشأ بقوانين خاصة » .

ونعتقد ان هذا النمط يصلح لاستيعاب أنشطة الخدمات والانتاج فى المجالات الآتية :

- البترول .
- الكهرباء والطاقة .
- النقل .
- النقل البحرى .
- الاتصالات .
- الطيران المدنى
- السياحة .
- التعمير .
- التأمينات الاجتماعية .

أحد المرافق فى المجالات السابقة وتعتبر هذه الهيئات هى الوحدات التنظيمية الرئيسية ، ومن ثم تلغى الوزارات كنمط تنظيمى فى هذه المجالات ليحل محلها « مكاتب وزراء دولة » يمثلون المسئولية الدستورية فى كل مجال ويعملون على التنسيق بين الهيئات العامة فى مجالات اختصاصاتهم .

(جـ) الأنشطة المحلية :

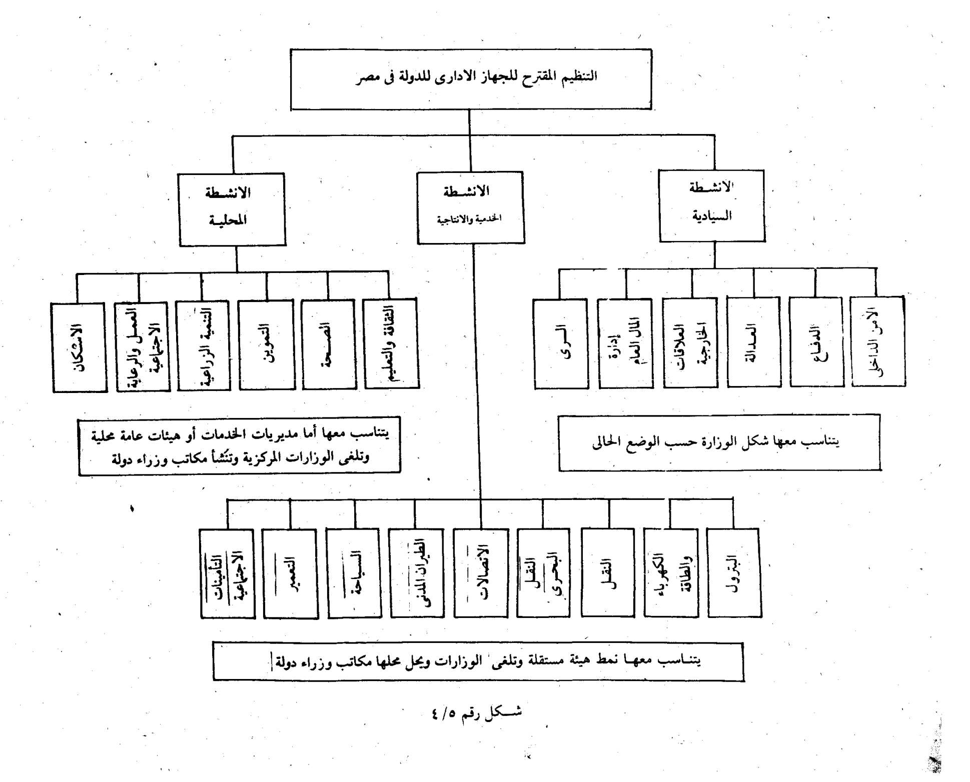
وهى الأنشطة الخدمية التى يتم تنفيذها على المستوى المحلى وتمثل اهتماما محليا صرفيا ينفذ فى اطار توجيهات أو سياسات قومية مرنة لكى تؤخذ الظروف الواقعية للمحليات فى الاعتبار وتغطى هذه الأنشطة المحلية ما يلى :

- الثقافة والتعليم .
- الصحة واصحاح البيئة .
- التموين .
- التنمية الزراعية .
- العمل والرعاية الاجتماعية .
- الاسكان .

وفى تصورنا ان النمط الأفضل لتقديم هذه الأنشطة المحلية هو أحد نمطين (حسب طبيعة النشاط) :

- مديريات الخدمات باعتبارها تقسيمات تنظيمية نابعة من ديوان المحافظة ومرتبطة بها (ويسرى هذا على الأنشطة الخدمية مثل التعليم والصحة والعمل مثلا) .
- هيئات عامة محلية تابعة للمحافظة تتمتع باستقلال ادارى ومالى نسبى وتقوم بادارة وتشغيل المرافق المحلية (المستشفيات ، الصرف الصحى ، المياه ، . . . .) .

وفى هذه الحالة أيضا تلغى الوزارات المركزية كنمط تنظيمى ليحل


التنظيم المقترح للجهاز الادارى للدولة فى مصر
الانشطة السيادية
الانشطة الخدمية والانتاجية
الانشطة المحلية
الأمن الداخلى
الدفاع
العدالة
العلاقات الخارجية
إدارة المال العام
الرى
يتناسب معها شكل الوزارة حسب الوضع الحالى
الثقافة والتعليم
الصحة
التموين
التنمية الزراعية
العمل والرعاية الاجتماعية
الاسكان
يتناسب معها أما مديريات الخدمات أو هيئات عامة محلية
وتلغى الوزارات المركزية وتنشأ مكاتب وزراء دولة
البترول
الكهرباء والطاقة
النقل
النقل البحرى
الاتصالات
الطيران المدنى
السياحة
التعمير
التأمينات الاجتماعية
يتناسب معها نمط هيئة مستقلة وتلغى الوزارات ويحل محلها مكاتب وزراء دولة

شكل رقم ٥/٤

محل كل منها « مكتب وزير الدولة » ويختص كل منهم بتنسيق السياسات العامة والخطط القومية لمجال نشاط معين أو أكثر .

- استحداث فكرة « المجالس التخطيطية » لتخطيط وتنسيق ومتابعة تطوير الأنشطة والخدمات فى مجال أو مجالات متصلة بحيث تتحقق أعلى درجة من حسن توظيف الموارد وتوجيهها من ناحية ، واقتراب عمليات التخطيط والمتابعة والتطوير من واقع الهيئات القائمة على التنفيذ من ناحية أخرى . كل ذلك دون الوقوع مرة أخرى فى دوامة الأجهزة الحكومية ومشكلة تضخم الوزارات وتباعدها من مشاكل وواقع التنفيذ .

ويشكل « المجلس التخطيطى » من مجموع (أو بعض) رؤساء الهيئات العامة المستقلة العاملة فى مجالات متصلة وتكون رئاسة المجلس بالتناوب بين رؤساء هذه الهيئات . ويعتبر المجلس التخطيطى معاونا وأداة مساعدة لوزير الدولة المختص ينقل اليه مشاكل الهيئات الأعضاء وخططها وبرامجها وتوجهاتها ، كما يتلقى خطط الدولة وسياساتها وتوجهاتها لينسق التزام الهيئات العامة بها ، ويبدى الرأى فى صلاحيتها .

وتساعد هذه الفكرة على احداث أكبر درجة ممكنة من التكامل والتفاعل اذ يمكن للهيئة الواحدة أن تمثل فى أكثر من مجلس تخطيطى واحد بحسب اتصال أعمالها بهيئات أخرى . اذ يمكن مثلا أن يكون اتحاد الاذاعة والتليفزيون عضوا فى « مجلس تخطيط الاتصالات » وكذلك عضوا فى « مجلس تخطيط الثقافة والتعليم » وهكذا . .

٣ - استحداث فكرة « المجلس الوزارى » المتخصص ، ذلك أن مجلس الوزراء بحكم تشكيله وعدد أعضاءه لا يستطيع دراسة الموضوعات المتخصصة التى تعرض عليه ، لذا يلجأ الآن الى تشكيل لجان وزارية متخصصة . ولكن اللجان الوزارية بشكل عام تفتقد السلطة فى اتخاذ القرار ويقتصر دورها على التوصية لمجلس الوزراء . . من ناحية أخرى فان رئيس اللجنة الوزارية (وقد يكون رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد أقدم الوزراء) ليس له سلطة بصفته رئيسا للجنة فى التدخل أو التنسيق بين أنشطة وأعمال الوزارات المشتركة فى اللجنة .

لذلك فان فكرة « المجلس الوزارى » المتخصص تقوم على أساس قيام مجموعة من الوزراء يشرفون على مجالات عمل متصلة ومتكاملة ويعملون تحت رئاسة نائب لرئيس مجلس الوزراء ويكون هذا المجلس الوزارى بمثابة مجلس وزراء مصغر يتمتع

بسلطة كاملة فى اتخاذ القرارات فى مجالات معينة ولمستوى معين . بحيث يختص مجلس الوزراء الموسع بشئون السياسات القومية والمسائل ذات الاهتمام المشترك لكافة قطاعات الدولة .

ومن المقترح فى التنظيم الجديد تشكيل المجالس الوزارية :

(١) المجلس الوزارى للانتاج والخدمات القومية .

(ب) المجلس الوزارى للخدمات المحلية .

٤ - استحداث فكرة « القانون التنظيمى العام » بمعنى أن يصدر التنظيم العام للجهاز الادارى الرئيسى للدولة بقانون بحيث لا يجوز التعديل فيه أو التغيير الا بتعديل القانون والغرض من هذا هو تحقيق الاستقرار التنظيمى والحد من التغييرات غير المدروسة . فلا يتم تعديل الهياكل الأساسية ولا اختصاصات أو تشكيلات الوزارات وغيرها من وحدات التنظيم الادارى العام الا بقانون .

٥ - **التمييز بين أدوار الوزراء فى التنظيم الجديد على الوجه الآتى :**

(١) **وزراء يشرفون على الوزارات التى تتولى الأعمال السيادية وتوجيه الاقتصاد القومى للدولة** وتتمثل فى الوزارت الآتية :

الخارجية ، الداخلية ، العدل ، الدفاع ، الانتاج الحربى ، المالية ، الاقتصاد والتجارة ، الرى .

ويستمر العمل فى هذه الوزارات وفقا للأوضاع القائمة حاليا باعتبارها تباشر أنشطة تقليدية تتولاها الدولة بما لها من سلطة السيادة على أراضيها وسلطتها فى توجيه الاقتصاد القومى وجباية الأموال .

(ب) **وزراء دولة للانتاج والخدمات القومية** وهم وزراء الدولة للطاقة ، النقل والاتصالات ، التعمير ، التنمية الصناعية ، التنمية السياحية ، الأوقاف مع الغاء الوزارات القائمة حاليا المختصة بهذه الأنشطة على أن تمارس كافة الأنشطة التنفيذية التى كانت تتولاها هذه الوزارات والمصالح التابعة لها من خلال هيئات عامة قائمة أو هيئات عامة جديدة تنشأ لهذا الغرض لما يحققه هذا الشكل التنظيمى من مزايا عديدة فى مجال التخطيط والمتابعة وتحرره من اللوائح الحكومية وتمتع مجالس ادارة هذه الهيئات بسلطات وصلاحيات واسعة فى

الادارة ، مع اعـادة النـظر فى تحديد مستـوى تقييم رؤساء هذه الهيئات بما يتناسب مع الصلاحيات الممنوحة لها والمسئوليات المناطة بها على أن تحجب سلطة الوزارة التى كانت تمارسها على هذه الهيئات ، تدعيما لمبدأ اللامركزية وبـما يسمـح بتفـرغ الوزير المختص للسياسات العامة بقطاعه ، مع تحمل مجالس ادارة الهيئات المسئولية الكاملة عن ادارة وتشغيل وتطوير المرافق العامة التى تدخل فى نطاق اختصاصها .

(جـ) **وزراء دولـة للخـدمات والمرافق ذات الطابع المحلى والتى تزاولها مديريات** الخدمات المختلفة بالمحافظات .

وهؤلاء يمارسون عملهم فى التنسيق بين خطط المديريات ذات الأنشطة النظيرة بالمحافظات المختلفة وابداء الرأى الفنى فى اطار السياسة التى يقررها المجلس الوزارى للخدمات المحلية والمقترح تشكيله برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء للخدمات المحلية وعضوية وزراء الدولة للخدمات المحلية والمحافظين والذى يختص برسم السياسة والخطط العامة للخدمات المحلية والتنسيق بينها وحل المشكلات التى قدذ تنشأ بين الأجهزة المختلفة .

ومن مقتضى هذا التعديل اعادة النظر فى الأنشطة المركزية التى كانت تزاولها بعض وزارات الخدمات القائمة حاليا وذلك بعد الغاء هذه الوزارات باسناد هذه الأنشطة الى هيئات عامة تنشأ لهذا الغرض أو الى هيئات قائمة تتبع وزير الدولة كل حسب اختصاصه . على أن تنقل كافة المرافق ذات الطابع المحلى الى المحافظات تأكيدا لدور الحكم المحلى .

٦ - تتنـاسب الاختصـاصـات مع الشكل التنظيمى وتجنب الازدواجية أو التداخل فى اختصاصات المستويات التنظيمية المختلفة فى ذات المجال .

وعلى هذا تكون الاختصاصات العامة لوزراء الدولة وفى علاقاتهم مع الهيئات العامة أو مديريات الخدمات المحلية على النمط الآتى :

(ا) **فى مجال التخطيط :**

(١) اقـتراح وتحديد الأهداف العامة المتعلقة بالقطاع والمطلوب تحقيقها فى اطار السياسة العامة وما تنتهى اليه دراسات جهاز التخطيط والمتابعة

- اصـدارالتـوجيهـات بشـأن هذه الأهداف الى الهيئات والأجهزة التى يشرف عليها وزير الدولة المختص كل فيما يخصه .
- دراسة الخطط الموضوعة بواسطة الهيئات والأجهزة التى يشرف عليها والتنسيق بينها بما يحقق التكامل والترابط فى اطار الأهداف العامة المقررة .
- وضـع خطة موحـدة للقطاع تمهيدا لعرضها على المجلس التخطيطى المختص لاقرارها وارسالها لجهاز التخطيط والمتابعة والموازنة لمراجعتها وادراجها بالخطة العامة للدولة .
- تلقى خطة القـطاع بعـد اقـرارها من السلطات المختصة فى صورتها النهائية وابلاغها للهيئات والأجهزة التابعة لتنفيذها .

(ب) فى مجال المتابعة وتقييم الأداء :

- متابعة تنفيذ الخطة بهيئات وأجهزة القطاع .
- تقييم أداء هيئات وأجهزة القطاع دون التدخل فى الشئون التنفيذية لها .
- ارسال تقارير متابعة تنفيذ خطة القطاع الى جهاز التخطيط والمتابعة والموازنة ،

(جـ) فى مجال البحوث والدراسات :

- اعداد مشروعات القوانين والقرارات الخاصة بالقطاع .
- اعداد وصياغة الاتفاقيات الخاصة بالقطاع .
- اقتراح سياسة التعاون مع الهيئات الأجنبية فى المجالات المختلفة .
- اعداد واستصدار التوجيهات الفنية لوحدات القطاع .

٧ - **استحداث مجموعة من الأجهزة المركزية المتخصصة تشكل أجهزة مجلس الوزراء يتولى من خلالها توجيه وتنسيق أعمال الأجهزة الادارية المختلفة .**

ومن مقتضى ذلك ايجاد الأجهزة المركزية التى تعاون مجلس الوزراء فى مهام

التخطيط والمتابعة ، التنمية الادارية ، الاحصاء والمعلومات ، الاعلام ، البحث العلمى ، ويستتبع ذلك نقل تبعية كافة الوحدات التنفيذية التى قد تكون مرتبطة بتلك الأجهزة المركزية الى المستوى التنظيمى المناسب .

وبذلك يتحقق لمجلس الوزراء امكانية التخطيط القومى الشامل مع اسناد مهمة اعداد الخطط الفرعية وتنفيذها فى اطار السياسة العامة للدولة الى المرافق والوحدات القومية والمحلية .

أهداف يحققها التنظيم المقترح :

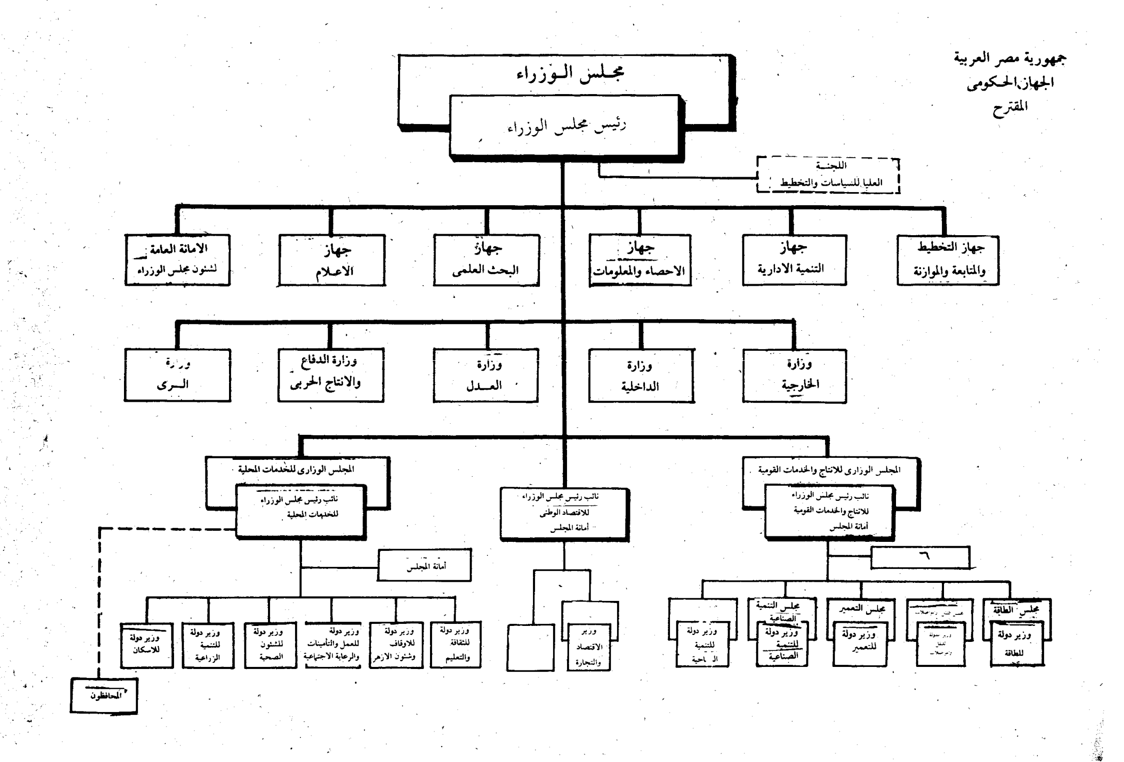
من منطلق أسس وفلسفة التنظيم المقترح نجد أن المشروع يحقق النتائج التالية ويعالج العيوب التنظيمية القائمة على الوجه التالى :

١ - وضوح الشكل التنظيمى الرئيسى للدولة وفلسفته واستراتيجيته .
٢ - تحقيق الاستقرار التنظيمى قائم على استصدار قانون بالتنظيم الأعلى للدولة .
٣ - توحيد أسلوب معالجة تبعية الوحدات والحاقها بالقطاع الواحد .
٤ - القضاء على ازدواج الاختصاصات وتداخلها واختلاط الأدوار بين الأشكال التنظيمية المختلفة .
٥ - القضاء على تعدد الأجهزة الرأسية والمستويات الادارية الوسيطة .
٦ - تأكيد دور الحكم المحلى والقضاء على المركزية المعوقة وايضاح العلاقات التنظيمية بين الحكم المحلى والوزارات المركزية .
٧ - تحقيق فاعلية جهاز مجلس الوزراء واستكمال أجهزته .

مقتضيات تنفيذ التنظيم المقترح والاجراءات المكملة له :

يتطلب تنفيذ التنظيم المقترح اتخاذ بعض الاجراءات واستصدار تشريعات واجراء بعض الدراسات المكملة لهذا التنظيم حتى يحقق الهدف المنشود منه وهو ايجاد تنظيم ادارى كفء وفعال قادر على تحقيق الأهداف المقررة .

وعلى ذلك فان الأمر يتطلب اتخاذ ما يلى :



جمهورية مصر العربية
الجهاز الحكومى
المقترح
مجلس الوزراء
رئيس مجلس الوزراء
اللجنة العليا للسياسات والتخطيط
جهاز التخطيط والمتابعة والموازنة
جهاز التنمية الادارية
جهاز الاحصاء والمعلومات
جهاز البحث العلمى
جهاز الاعلام
الأمانة العامة لشئون مجلس الوزراء
وزارة الخارجية
وزارة الداخلية
وزارة العدل
وزارة الدفاع والانتاج الحربى
وزارة الرى
المجلس الوزارى للانتاج والخدمات القومية
نائب رئيس مجلس الوزراء للانتاج والخدمات القومية أمانة المجلس
نائب رئيس مجلس الوزراء للاقتصاد الوطنى أمانة المجلس
المجلس الوزارى للخدمات المحلية
نائب رئيس مجلس الوزراء للخدمات المحلية
أمانة المجلس
مجلس الطاقة
وزير دولة للطاقة
مجلس التعمير
وزير دولة للتعمير
مجلس التنمية الصناعية
وزير دولة للتنمية الصناعية
وزير دولة للتنمية
وزير الاقتصاد والتجارة
وزير دولة للثقافة والتعليم
وزير دولة للاوقاف وشئون الازهر
وزير دولة للعمل والتأمينات والرعاية الاجتماعية
وزير دولة للشئون الصحية
وزير دولة للتنمية الزراعية
وزير دولة للاسكان
المحافظون

استصدار بعض التشريعات :

١ - استصدار تشريع بالتنظيم الأعلى للدولة :

بما يضمن تحقيق الاستقرار له وبحيث يتضمن هذا التشريع ما يأتى :

(ا) شكل التنظيم الرئيسى للدولة متضمنا الوزارات ومكاتب وزراء الدولة وأجهزة رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزاراء وأهدافها العامة .

(ب) تحديد سلطات اصدار القرارات التنظيمية واجراءات التنظيم سواء لأول مرة أو عند اعادة التنظيم .

(جـ) الشروط والمبررات والأحوال التى تسمح باعادة التنظيم والحد الأدنى للمدد التى تسمح بذلك .

٢ - اعادة النظر فى قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ :

للتعرف على ماشابه من مشاكل فى التطبيق مما جعل كثيرا من الهيئات العامة تخرج عنه ، ودراسة مدى ملاءمة هذا القانون لشكل الهيئات القومية المستحدثة التى لم يتحدد لها شكل قانونى أو تنظيمى موحد ، مما يقتضى تحديد أدق وأوضح للشكل القانونى للهيئة العامة والهيئة القومية اذا تطلب الأمر ذلك بهدف وحدة المعاملة . وما اذا كانت هناك حاجة لقانون موحد أم يترك الأمر لاستصدار تشريع ينظم كل هيئة على حدة .

٣ - استصدار قرار رئيس الجمهورية بتحديد المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة التى تخرج عن اختصاص وحدات الحكم المحلى :

تضمنت المادة (٢) من قانون نظام الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة **١٩٧٩** المعدل بالقانون رقم **٥٠** لسنة **١٩٨١** ، والقانون رقم ١٦٨ لسنة **١٩٨١** النص على أن تتولى وحدات الحكم المحلى فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقع فى دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات **الطبيعة الخاصة** التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

كما نصت المادة (٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلى الصادر بها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم **٣١٤** لسنة **١٩٨٢** على ما يأتى :

النحـو المبين فى هذه اللائحة انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها فيما عدا المـرافق القـومية وكـذلك ما يصدر من رئيس الجمهورية باعتباره من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة » .

ومفاد ذلك أن المرافق القومية وكذلك المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة تخرج عن اختصاص وحدات الحكم المحلى .

لذلك فان الأمر يتطلب تحديد ما يعتبر مرفقا قوميا وكذلك ما يعتبر مرفقا ذا طبيعة خاصة .

وكذلك يتطلب الأمر تحديد اختصاصات وسلطات الهيئات العامة الحالية سواء ما يدير منها مرفقا يعتبر قوميا أو محليا أو ذا طبيعة خاصة .

وهنا يثور التساؤل عن المعيار الذى يتقرر على أساسه اعتبار - مرفق ما - مرفقا قوميا أو مرفقا ذا طبيعة خاصة وبالتالى يخرج عن نطاق اختصاصات وحدات الحكم المحلى .

وفى هذا المجـال فانـه يمكن اتخاذ المعايير التالية أساسا لتحديد المرافق القومية ، المرافق ذات الطبيعة الخاصة .

(ا) بالنسبة للمرافق القومية :

وهى التى ينطبق عليها أحد أو كل المعايير الآتية :

١ - الأعمال السيادية للدولة :

وهى الأعمال التى تتولاها الدولة بحكم سلطتها على أراضيها ولا تقبل التجزئة أو التقسيم على المحليات مثل الدفاع وأعمال العلاقات السياسية والدبلوماسية مع العالم الخارجى .

٢ - المرافق التى تقع فى نطاق أكثر من محافظة :

مثل الطرق الرئيسية بين المحافظات المختلفة ، والسكك الحديدية والنقل بين أكثر من محافظة . . . الخ .



٣ ـ الأعمال المتعلقة برسم السياسة العامة للدولة والتخطيط القومى :

ان التخطيط هو عنصر من عناصر الادارة وبذلك يلاحظ انه واجب من واجبات الأجهزة القائمة على أى نشاط من أنشطة الدولة سواء على المستوى المركزى أو المحلى .

فتنفيذ الخدمات فى المواقع المحلية يقتضى تخطيطا على مستوى هذه المواقع يمارسه الرؤساء المسئولين فيها ، الا أنه يجدر التمييز بين هذا النوع من التخطيط الذى يرتبط بخدمة معينة ونوع آخر لا يرتبط بخدمة بذاتها وانما يتصل بعملية اتخاذ القرارات على مستوى القيادة العليا المسئولة عن ادارة وتسيير الحكومة فى مجموعها .

ولاشك ان من أهم خصائص نشاط التخطيط بهذا المفهوم هو انه يعتبر مرفقا قوميا ولو اقتضى الأمر أن تنبع الخطط من احتياجات ومقترحات من مختلف الوحدات التنفيذية المركزية منها أو المحلية .

وعلى ذلك تعتبر أجهزة التخطيط القومى وما يتعلق به من رسم سياسات عليا أو وضع استراتيجيات مرفقا قوميا .

٤ ـ أعمال البحث العلمى :

ان أعمال البحث وتطوير مرافق الدولة وتحسين أدائها وتطبيق أحدث النظريات فى مجال العلوم والتكنولوجيا يقتضى الاهتمام بالبحوث العلمية فى مختلف جوانبها وهذه البحوث لا تخدم منطقة جغرافية معينة وانما تخدم رسم السياسة واتخاذ القرارات التى تشمل الدولة بأكملها .

وبذلك فان نشاط البحث العلمى (بمختلف فروعه) يعتبر مرفقا قوميا ، على أن هذا لا يمنع ولا يتعارض مع ممارسة نشاط البحث العلمى فى المحليات .

(ب) المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة :

وهى التى ينطبق عليها أحد أو كل المعايير الآتية :

١ ـ بعض الأعمال السيادية للدولة :

وهى الأعمال التى تتولاها الدولة بحكم سلطتها على أراضيها ويمكن تجزئتها أو

تقسيمها على المحليات. الا أن لها طبيعة خاصة تبرر ادارتها مركزيا وبالتالى خروجها عن سلطة المحليات . وذلك مثل العدالة ـ الأمن الداخلى

ويرتبط بهذه الأعمال السيادية ارتباطا وثيقا أعمال جباية الأموال وتحصيلها وكذلك الثروات القومية مثل الآثار وأعمال حفظها وحمايتها والتنقيب عنها وعرضها .

وكذلك المشروعات المتعلقة بالخدمات الدولية مثل قناة السويس ، وهذه المرافق لها اتصال وثيق بسيادة الدولة .

٢ - الأعمال والمرافق التى يتم التحكم فيها مركزيا :

(أى لا يمكن تجزئة ادارتها)

وهى الأعمال والمرافق التى وان كان يستفيد بها مواطنو الوحدات المحلية الا انها تخضع فى ادرتها لتحكم مركزى وارتباط عضوى على مستوى الجمهورية .

ومن أمثلة ذلك مرافق الكهرباء والرى والبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية .

٣ - المشروعات والأعمال الانشائية الكبرى :

وهى المشروعات الكبرى التى تتطلب أموال وامكانيات وتكنولوجيا متقدمة تتجاوز امكانيات محافظة بذاتها ، حتى وان كانت تقع فى نطاق محافظة واحدة مثل الحديد والصلب ، السد العالى ، مشروعات استصلاح الأراضى ، المحطات النووية لتوليد الكهرباء .

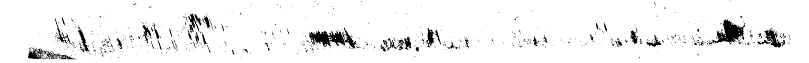
وعلى ضوء المعايير السابقة يمكن تصنيف الهيئات الى هيئات قومية وهيئات محلية ومرافق عامة ذات طبيعة خاصة تخرج عن اختصاص وحدات الحكم المحلى .

كما يتم اعادة النظر فى اختصاصات الهيئات القائمة أو التى تنشأ مستقبلا على ضوء تلك المعايير .

ثانيا - اجراء بعض الدراسات المكملة واتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ التنظيم المقترح :

١ - اجراء دراسة تفصيلية عن دواوين الوزارات الحالية :

وما يتطلبه الأمر من الابقاء عليها أو نقل بعض اختصاصاتها سواء الى هيئات أو



للمعايير والمعالجة التنظيمية التى تضمنها مشروع التنظيم المقترح والتى تتلخص فيما يلى :

(ا) ادماج بعض الهيئات لتحقيق التكامل فى الأنشطة وايجاد كيانات تنظيمية كبيرة تسمح باعطاء صلاحيات كبرى لقيادتها والتى يقترح أن ترقى الى مستوى درجة الوزراء فى بعض الحالات .

(ب) وضع نظام لتقييم مستوى الهيئات العامة والمصالح على أسس ومعايير واضحة أسوة بما هو متبع فى تقييم مستوى الشركات وذلك بهدف الوصول الى تحديد مستوى قياداتها على أسس موضوعية سليمة .

(جـ) تحقيق التوازن فى نطاق اشراف الوزراء عن طريق اعادة النظر فى تبعية الهيئات للوزراء بما يتناسب مع طبيعة الأعمال من جهة ونطاق اشراف الوزير من جهة أخرى .

(د) اعادة النظر فى أوضاع بعض الصناديق ذات الشخصية الاعتبارية وذلك بادماجها ضمن اختصاص دواوين وزارات السيادة .

٢ - اجراء دراسات أخرى مكملة لتحديد نظم وأساليب العمل بوحدات الجهاز الحكومى مثل :

نظم التخطيط ، الرقابة ، المتابعة ، تقييم الأداء حتى تتكامل حلقات التنظيم .

٣ - وضع معايير وقواعد لقياس كفاءة الهيكل التنظيمى :

تكون أساسا للتقييم والحكم على الهياكل التنظيمية وما اذا كانت فى حاجة الى تعديل أم لا تلافيا للتعديلات الكثيرة والمتعاقبة وما يترتب عليه من آثار سيئة تنعكس على العمل .

٤ - اعادة النظر فى جدول المرتبات والأجور بالجهاز الحكومى

بما يتمشى مع مستوى الأسعار ومستوى الأجور فى شركات الاستثمار وبعض شركات القطاع الخاص . مما يقضى على ظاهرة تسرب الكفاءات من الجهاز الحكومى ، وبما يتيح الفرص للعاملين للارتفاع بمستوى أجورهم باستمرار دون حاجة الى اجراء ضغوط على

قيادتهم الادارية لاعادة النظر فى الهياكل التنظيمية على فترات متقاربة لمجرد توفير فرص الترقية دون مقتضيات تنظيمية حقيقية .

٥ - اجراء دراسات مكملة لنظام الحكم المحلى القائم حاليا

بغرض التعرف على نواحى النجاح والقصور فى ضوء التجربة السابقة وتقييم نتائج التنظيم القائم ومدى فاعليته وعلى الأخص الواحى التالية :

(ا) التخطيط الاقليمى واللجان العليا للتخطيط الاقليمى ودورها فى المجالات الاقتصادية ومجالات التخطيط - ومدى الحاجة الى هذه الأقاليم بصورتها الحالية أو العمل على تطويرها بحيث تصبح احدى وحدات الحكم المحلى لها كيانها الخاص وبحيث يضبح للاقليم مهام أخرى محددة أسوة بالمحافظات فى مجال الحكم المحلى بالاضافة الى مهام التخطيط التى يتولاها فى الوقت الحالى .

(ب) دراسة تحديد نطاق وحدود الوحدات المحلية وفقا لأسس ومعايير محددة سلفا بغرض تلافى التفتيت الظاهر فى وحدات الحكم المحلى فى الوقت الحاضر .

(جـ) تدعيم سلطة المحليات بكافة مستوياتها واعطاء المزيد من اللامركزية لبعض الوحدات التابعة للمحافظات لتنطلق فى تنفيذ خططها بمرونة أكثر .

(د) ضرورة ارتباط نقل الاختصاصات من المركزيات الى المحليات بنقل الموارد المالية والاعتمادات المخصصة لها تبعا لنقل النشاط للمحليات .

٦ - عقد ندوات لشرح أهداف وفلسفة التنظيم الجديد

حتى يمكن تهيئة الجو لتقبل هذا التنظيم وبالتالى يلقى التأييد عند وضع هذا التنظيم موضع التنفيذ .

الاجراءات العاجلة :

أن تطوير نظام العمل بالدولة ومؤسساتها - وان كان يتطلب تخطيطا طويل الأجل - ويحتاج الى توفير وتطوير مقومات أساسية يستغرق اعدادها عدة سنوات - نظرا لأنها تتناول بالتطوير مسائل ونظم جذرية لا يمكن تغيرها تغيرا كليا وفوريا - ولا يمكن أن يعطى تطويرها آثاره الا بعد عدة سنوات (وذلك مثل تطوير نظم التعليم خصوصا فى جانبه المتعلق

بالعمالة واحتياجاتها وكذلك اعادة النظر فى ظروف العمالة ونظمها الى جانب أمور جذرية أخرى خاصة بالأجور وظروف العمل وغيرها مما هو مرتبط بضرورة ايجاد حلول جذرية لنظم العمل بالدولة) .

الا أنه من الواضح أن نظم العمل بالدولة بها بعض النواحى التى يمكن التعرض لها فورا بحسن التنظيم وسرعة التطبيق - وبما لا يلقى على الدولة أعباء جديدة فى العمالة أو التكاليف . بل أن العكس هو الصحيح . وذلك بعلاج بعض المشكلات الواضحة المحددة - بحيث يمكن تحقيق نتائج ايجابية تخفف من أعباء الجماهير بل وتكون مدخلا يزيد من فرص نجاح التطوير الشامل .

تنظيم ساعات تأدية الخدمة للجمهور :

يقترح تنظيم ساعات تأدية الخدمة للجماهير على الأساس الآتى :

- يبدأ استقبال الجماهير طالبة الخدمة بعد ساعتين من بدء العمل بكل جهة ، وذلك لاتاحة الفرصة للموظفين لتنظيم أعمالهم وانهاء ما تراكم لديهم من عمل يوم سابق والاستعداد لتلقى الجماهير .
- تستمر خدمة الجماهير حتى ساعتين قبل انتهاء العمل اليومى بكل جهة أى أن الخدمة الجماهيرية تستمر فى المتوسط أربع ساعات من اجمالى ثمانى ساعات يوميا وبشرط أنه خلال هذه الساعات الأربع يتفرغ الموظفون تماما لخدمة الجمهور وتوضع ضوابط انتظام تواجدهم باستمرار ، وتكون مسئولية الرؤساء فى كل جهة تنظيم بدائل لمن يضطر لمغادرة عمله .
- يمنع تماما استقبال أفراد الجمهور سواء أكانوا طالبى خدمة أم لزيارات شخصية فى غير الساعات المحددة لذلك ، ويمنع استقبال الزوار فى أماكن تأدية العمل بل يخصص فى كل مكان لاستقبال زائرى الموظفين .

تبسيط اجراءات الخدمة :

قام الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بتجميع شكاوى الجمهور من سوء الخدمة وبطء الاجراءات وتعقدها بأجهزة الدولة والقطاع العام وفى ضوء تحليلها يندب خبراء منه لمساعدة وحدات التنظيم والادارة بالوزارات والهيئات والشركات لوضع الحلول لهذه المشكلات من

خلال دراسة الاجراءات وتبسيطها . على أن تكون مسئولية الجهاز متابعة التطبيق ورفع تقارير الى رئاسة الجهات غير المتعاونة أو غير الجادة فى التطبيق لتوقيع جزاءات عليها .

تعديل قواعد ولوائح العمل :

فيما لا يتعارض مع مطلب احداث ثورة تشريعية كاملة والمنصوص عليها فى خطة الأجل الطويل ، تكلف كل جهة ادارية بمراجعة اللوائح وقواعد العمل السارية بها واعداد مقترحات بشأن تعديلها التماسا لسرعة الاجراءات وتبسيطها مع أحكام الرقابة على العمل والعاملين بها لا يخل بمرونة الأداء ، ويتم تعديل هذه اللوائح والقواعد بقرارات وزارية أو بقرارات من رئاسات الجهات فى حدود السلطات المفوضة اليها ، أما تلك التى تحتاج إلى تعديل قانون أو قرار جمهورى فيصير تجميعها بمعرفة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة لدراستها وتنسيقها ثم التقدم بها الى رئاسة الوزراء دفعة واحدة لاستصدار القرارات الجمهورية والقوانين اللازمة .

ضبط عمليات الاسكان الادارى وتنظيم امداد أجهزة الدولة بالمستلزمات المكتبية وغيرها :

منعا للاسراف فى استهلاك المستلزمات والانفاق على ايجار الأماكن ، وضمانا لحسن الاستفادة منها وصيانتها وتجديدها ، فانه من الضرورى القيام بالاجراءات الآتية :

- دراسة نظام الاسكان الادارى ومدى تناسب الأبنية المخصصة لأجهزة الدولة لنوعيات النشاط الذى تمارسه ومدى توافر مقومات الأداء السليم لها .
- دراسة تكلفة الاسكان الادارى على مستوى الدولة ومدى تناسبها مع انجازات الأجهزة .
- دراسة درجة الافادة الفعلية والاستخدام الفعلى للأبنية المتعددة التى تشغلها أجهزة الدولة .
- دراسة مدى تناسب التوزيع الجغرافى لأبنية الأجهزة الادارية ودرجة التشتت أو التقارب بينها وتأثير ذلك على كفاءة عمليات الاتصال وسهولة التعامل خاصة من ناحية اتصالها باجراءات جماهيرية .
- حصر المعدات والأثاثات المكتبية سواء المستخدمة أو التى بالمخازن وتبين مدى حسن

استخدامها وربط هذه الموجودات بخطط الشراء والتجديد .

- دراسة أسلوب استيفاء كل جهاز من أجهزة الدولة لاحتياجاته من المستلزمات المكتبية والمطبوعات ومدى التكرار والاسراف فى استخدامها وامكانيات توحيدها والسيطرة على المخزون منها وتوزيعها على أساس معدلات استهلاك مقدرة .
- دراسة الأساليب المتبعة فى صيانة المبانى والمعدات المكتبية وتجديدها وتكلفة هذه الصيانة والتجديدات والتعرف على امكانية توحيد المسئولية عنها فى جهة مركزية تسيطر عليها جميعا وتخطط لها بشكل متكامل يتيح الاستخدام الأمثل للطاقات المبعثرة فى الورش الأميرية وورش الاصلاح والصيانة المتعددة فى وزارات وأجهزة الدولة والقطاع العام .

نظرة احصائية للجهاز الادارى للدولة :

جدول يوضح تطور عدد الوزارات فى مصر والوضع المقترح

بيان	١٩٥٢	١٩٨٤	الوضع المقترح
عدد الوزارات	١٤	٣٠	٧
عدد مناصب وزراء دولة	—	١١	١١

جدول يوضح عدد الوزارات فى الدول المختلفة

الدولة	عدد الوزارات
امريكا	١٢ (١)
اليابان	١٢ (١)
انجلترا	٢٣ (٢)

(١) انظر تنظيم الجهاز الحكومى فى اليابان الاستاذ الدكتور حسن توفيق نشره صادت من الجهاز المركزى للتنظيم والأدارة مايو ٧٩ .

(٢) انظر تنظيم الجهاز الحكومى فى انجلترا الاستاذ الدكتور حسن توفيق نشره صادت من الجهاز المركزى للتنظيم والأدارة مايوم ٧٩ .

يبلغ عدد وحدات الحكم المحلى (١)

٨ أقاليم اقتصادية
٢٦ محافظة
١٧٢ مدنية
١٤٥ مركز
٢٦ حياً
٨٠٨ ترى

الهيئات (٢)

الهيئات العامة الاقتصادية ٤٦ هيئة (من واقع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٣٩ لسنة ٧٩ وتعديلاته وموازنة ٨٣ / ٨٤)
الهيئات الأخرى (الغير اقتصادية) ٨٣ هيئة
هيئات القطاع العام ٢٦ هيئة

عدد العاملين :

٦٥ / ٦٦	٨٠ / ٨١	نسبة التطور
٩٣٣ر٠٠٠	٢ر٤٧٥ر٠٠٠	٣ر٢٦٥٪

عد السكان :

٣٠ر١٣٩ر٠٠٠	٤٢ر٢٥٢ر٠٠٠	١ر١٤٠٪

العاملين بالحكومة المركزية فى ١ / ١ / ١٩٨٢ ١٣٠ر٣٣٣(٣)

---

(١) حسن احمد توفيق ، الادارة العامة (القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٨٣) ، ص ٧٣ .

(٢) لمعلومات أكثر تفصيلا انظر بحث اعادة تنظيم الجهاز الحكومى للدولة . اكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة يونية ٨٤ ص ٦٨ إلى ٧٦ .

(٣) الجهاز المركزى للتنظيم الادارة ، حصة العمال فى الحكومة المركزية عن الحالة فى ١ / ١ / ١٩٨٢ سلسلة بيانات رقم ٧٢ فبراير ٨٣

توزيع العاملين على القطاعات والمجموعات المختلفة

المجموعة الوظيفية / القطاع	العليا		التخطيطية		الفنية		المكتبية		الحرفية		الخدمات المعاونة				الاجمالى	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
لزراعة والرى	١٧٤	٨ر٣	١١٢٧٤	١٢ر١	٩١٤٤	٢٤ر٤	٨٤٣١	١٠ر٤	١٢٤٩٢	٢٦ر١	١٧٧٧٦	٢٩ر١	٨٠٢٥	٦٣ر٩	٦٧٢١٧	٢٠ر٢
الصناعة والبترول	٤٢	٢ر-	١٣٨١	١ر٥	١٢٧٥	٣ر٧	١٣٦٧	١ر٧	٤٨٥	١ر١	١٠٥٩	١ر٧	-	-	٥٧٠٤	١ر٧
الكهرباء والطاقة	١٦	ر٨	٦٧١	ر٧	٥٣٥	١ر٤	٧٨٣	١ر١	٢٨٥	ر٨	٢٥١	١ر٤	-	-	٢٧٣٢	ر٨
النقل والمواصلات	٤٨	٢ر٣	٤٨١	ر٥	٢١٠	ر٦	٧٤٣	ر٩	٥٩٥	١ر٣	١٧٤	١ر٤	١٠٠	ر٨	٢٤٥١	ر٧
التموين والتجارة الداخلية	٥٩	٢ر٨	١٥٠٥	١ر٦	٤٤٣	١ر١	١٦٧٠	٢ر١	٣٦٣	ر٨	٤٨٩	ر٨	٢٤٦١	٢٧ر٥	٧٩٩٠	١ر٤
المال والاقتصاد	٥٨٨	١٨ر٢	١٩٤٦٤	٢١ر١	٤٠٨	١ر١	١٩٦٥١	٢٤ر٣	٨٨٥	١ر٩	٣٧٣٨	٦ر١	-	-	٤٤٧٦٤	١٢ر٤
الاسكان والتشييد	١١٢	٥ر٤	١٠٩٠	١ر٢	٧٢٤	١ر٩	١١١٠	١ر٥	١٨٢٤	٣ر٩	١١٣٣	١ر٩	-	-	٦٠٠٣	١ر٩
الخدمات الصحية	١٧٤	٨ر٣	٨٤٣١	٩ر١	٤٠٨٨	١٠ر٩	٤٥٣٢	٥ر٦	١٢١٧	٢ر٦	١٧٠٥٢	٢٧ر٩		-	٣٥٤٩٤	١٠ر٧
والاجتماعية والدينية	١٨٩	٩ر١	٢٩٩٦٤	٣٢ر٣	١٢٥٣٠	٢٢ر٣	١١١٦٦	١٣ر٨	٢٤٢٧	٥ر٢	٩١٨٦	١٥ر١		-	٦٥٥٦٢	١٩ر٧
التعليم والبحوث والشباب	٢٠	١ر-	٢٨٦٦	٣ر١	١٠٣٢	٢ر٧	٣٠٦٨	٣ر٨	٤٢٨	ر٩	٦٣٩	١ر١	٣	-	٨٠٥٦	٢ر٤
الثقافة والاعلام	٤٠	١ر٩	٨٤٣	ر٩	٣١	ر١	٥٢٤	ر٧	١٠٩	ر٣	٢٣٢	ر١	-	-	١٧٨٧	ر٥
السياحة والطيران	٢١٦	١٠ر٣	١٠٠٥١	١٠ر٩	٦٦٣٤	١٧ر٦	٢١٩٠١	٢٧ر١	١١٩٢٧	٤٣ر٤	٦١٢١	١١ر٣	٩٤	ر٨	٤٨٦٦٤	٢٠ر٧
الدفاع والامن والعدالة	٣٩٢	١٨ر٨	٤٣٢٤	٤ر٧	٤٦٨	١ر٢	٥٥٠٤	٦ر٨	٢٢٤٤	٤ر٨	٢٢٢١	٣ر٧	٩٦٣	٧ر٧	١٦١٣٦	٤ر٨
الخدمات الرياضية	١٧	ر٨	١٦٥	ر٢	٣	—	١٩٩	ر١	٤٠	ر١	٥٦	ر١	-	-	٤٨٠	ر٥
التأمينات	٢٠٨٧	١٠٠	٩٢٥٤٠	١٠٠	٣٧٦٣٣	١٠٠	٨٠٨٥١	١٠٠	٤٦٤٣١	١٠٠	٦١٠٣٢	١٠٠	١١٥٦٦	١٠٠	٣٣٣١٢٠	١٠٠
عدد / %	ر٦		٢٧ر٨								١٨ر٣		٣ر٨			

الفصل السادس

ادارة القطاع العام

أولا - القطاع العام ١٩٥٢ - ١٩٨٣ :

- المرحلة الاولى : مرحلة الحرية الاقتصادية ١٩٥٢ - ١٩٥٦ .
- المرحلة الثانية : توسع القطاع العام ١٩٥٧ - ١٩٦١ .
- المرحلة الثالثة : مرحلة اتباع النمط الاشتراكى يوليو ١٩٦١ - ١٩٧٥
- المرحلة الرابعة : المجالس العليا للقطاعات ١٩٧٥ - ١٩٨٣ .
- المرحلة الخامسة : هيئات القطاع العام ١٩٨٣ حتى الآن .

ثانيا - مؤشرات الأداء الاقتصادى للقطاع العام .

ثالثا - بعض مشاكل القطاع العام .

رابعا - تصور جديد للقطاع العام .

خامسا - الاطار التشريعى للقطاع العام .

سادسا - القطاع العام والمشروعات المشتركة .

الفصل السادس

ادارة القطاع العام

أولا - القطاع العام ١٩٥٢ - ١٩٨٣

● لقد كان قيام الثورة فى يوليو ١٩٥٢ من المتغيرات الاساسين التى اسهمت فى بناء القطاع العام فى مصر فقد تبينت الثورة ان المشاكل الاقتصادية فى البلاد يمكن تركيزها فى الآتى :

- تغلب الفكر الزراعى على الاقتصاد القومى وضعف اسهام الصناعة فى الدخل القومى .
- انخفاض مستوى الدخل القومى وضعف انتاجيه الجهاز الأنتاجى للبلاد .
- عدم تناسب معدلات الزيادة فى السكان من ناحية ، مع معدلات الزيادة فى الأنتاج من ناحية أخرى ، الامر الذى ترتب عليه استمرار تدهور المعيشية للغالبية من ابناء البلاد .
- انعدام الاسس الواضحة والعادلة فى توزيع الدخل القومى فقد كان تركيز الملكية والثروة فى فئة قليلة لم تكن تتجاوز ١/٢ ٪ من المجتمع .

ولقد عبرت الثورة عن اهدافها الاقتصادية فى ضرورة التخلص من الاقطاع وسيطرة رأس المال المستغل وكذلك العمل على تنمية الاقتصاد القومى وزيادة الانتاجية لتحقيق كفاية الانتاج وعدالة التوزيع وكان انشاء ودعم القطاع العام هو من وسائل الثورة فى تحقيق أهدافها الاقتصادية .

وعلى ضوء ما سبق فقد مر القطاع العام المصرى بعدد من المراحل نوجزها فيما يلى :

● المرحلة الأولى : مرحلة الحرية الاقتصادية ١٩٥٢ - ١٩٥٦ :

تميزت هذه المرحلة بالمعالم الأساسية الآتية :

ــ اصدار قانون الاصلاح الزراعى .

- انشاء المجلس الدائم لتنمية الأنتاج القومى وكانت مهمته دراسة المشروعات الجديدة وتوجيه الرأسمالية المصرية للتصدى لها ومساعدتها على القيام بتنفيذها .

ــ تشجيع رأس المال المحلى والأجنبى وذلك فى صورة اعفاءات ضريبة وكذلك جواز ملكية ٥١٪ من اسهم الشركات المساهمة لرأس المال الأجنبى . . . .

ــ تشجيع رأس المال المحلى والأجنبى وذلك فى صورة اعفاءات ضريبة وتخفيض اسعار الاسهم وكذلك جواز مكلية ٥١ ٪ من اسهم الشركات المساهمة لرآرس المال الأجنبى . . . .

ــ دخول الدولة مع القطاع الخاص فى شركات مختلطة .

ــ ضمان حد ادنى من الربح فى بعض المشروعات التى تهم الاقتصاد القومى .

ــ انشاء لجنة التخطيط القومى لوضع خطة قومية شاملة للنهوض الأقتصادى والاجتماعى .

ــ انشاء اول وزارة للصناعة .

من العرض السابق يتضح ان الشكل الأساسى للقطاع العام حتى عام ١٩٥٧ هو الشركات المختلطة واتجاه الاستثمارات العامة إلى المشروعات الانتاجية الضخمة وقد كانت الشركات المختلطة التى يتكون منها القطاع العام تعمل وفق المعايير الاقتصادية .

● **المرحلة الثانية : توسع القطاع العام ١٩٥٧ ـ ١٩٦١ .**

تميزت هذه المرحلة بالمعالم الاساسية الآتية :

ــ انشاء المؤسسة الاقتصادية والتى كانت تتولى ادارة المشروعات الممصره (٢٠ شركة) ، وانصبه الدولة فى الشركات المساهمة (١٧٫٣ مليون جنيه) والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة (١٫٥ مليون جنيه).

● محمد صبحى الاتربى ، نشأة وتطور القطاع العام فى الاقتصاد المصرى ، (القاهرة : مؤسسة الاهرام ، ١٩٦٨) .

- انشاء مؤسسة النصر لكى تتولى تنفيذ مشروعات خطة التصنيع الأولى فى عام ١٩٥٧ من خلال انشاء شركات جديدة .
- انشاء مؤسسة مصر لكى تتولى ادارة شركات بنك مصر بعد تأميمه فى عام ١٩٦٠

هذا وقد شهدت نهاية عام ١٩٦٠ وأوائل عام١٩٦١ توسعا فى القطاع العام عن طريق انشاء المؤسسات العامة وبالتالى فقد أصبح القطاع العام يتكون حتى ابريل ١٩٦١ من (٩ مؤسسات) لذلك فقد تم انشاء المجلس الأعلى للمؤسسات العامة للتنسيق بين أعمال المؤسسات ووضع الخطط العامة لها فى اطار الخطة العامة للدولة وكانت المؤسسات العامة حينئذ تتمتع بالاستقلال المالى والادارى كما تمتعت الشركات التى تشرف عليها أو تساهم فيها بالاستقلال التام فى جميع شئونها .

وعلى ذلك فقد تركز القطاع العام فى نهاية هذه المرحلة بشكل أساسى فى المؤسسات فى الرئيسية الثلاثة (الاقتصادية - مصر - النصر) وكانت تتبع رئاسة الجمهورية مباشرة كما كانت لها الشخصية الاعتبارية المستقلة كوحدات اقتصادية متكاملة . . ومن الجدير بالذكر ان القطاع العام حتى ذلك الوقت كان بعيداً عن الوزارات كما كان غير خاضع لقواعد الروتين الحكومى التقليدية .

● **المرحلة الثالثة : مرحلة اتباع النمط الاشتراكى يوليو ١٩٦١ - ١٩٧٥**

- تعتبر هذه المرحلة من المراحل الحاسمة فى تاريخ مصر الحديثة فقد شهدت حركة التأميم الكبرى التى بدأت فى يوليو عام ١٩٦١ واستمرت خلال السنوات التالية حتى ربيع ١٩٦٤ وكان من نتيجتها ان تضخم القطاع العام وأصبح يسيطر من خلال (٥٠ مؤسسة نوعية) على مختلف نواحى النشاط الاقتصادى ، وقد اختصت كل مؤسسة نوعية بالاشراف على مجموعة من الشركات فى قطاع معين من قطاعات النشاط الاقتصادى وقد وزعت هذه المؤسسات على الوزارات المختلفة طبقا للنشاط الاقتصادى الذى تمارسه .

هذا وقد كانت هناك محاولات لتطبيق التخصص النوعى على كافة قطاعات النشاط الاقتصادى المختلفة دون مراعاة الظروف الخاصة بكل قطاع على حده بحيث ظهرت مؤسسات فى مجالات من النشاط كانت تقوم به اصلا شركة واحدة كما تم تحويل بعض

الشركات إلى مؤسسات عامة وبذلك اصبحت المؤسسات كمستوى ادارى عام يعلو الشركات ويزيد من خطر الانحراف البيروقراطى وعدم تحديد المسئولية ، وفى دراسة نشرها الكاتب فى عام ١٩٦٩ اتضحت عدة مؤشرات تدل على انخفاض الكفاءة فى القطاع العام منها :

- انخفاض معدلات النمو فى الأنتاج الصناعى .
- تراكمة المخزون السلعى .
- اهمال الدراسات التسويقية .
- تزايد الطاقات الأنتاجية العاطلة .
- الاتجاه المتزايد لتضخم العمالة .
- تضاؤل نصيب الصادرات والتسويق الخارجى من اجمالى المبيعات .

- وفى عام ١٩٧١ صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بانشاء المؤسسات العامة النوعية وترتيباً على ذلك فقد اصبح القطاع العام يتشكل من (٣٧ مؤسسة عامة نوعية) حيث اختص مجلس ادارة المؤسسة فيما يتعلق بالوحدات التابعة بما يأتى :
- وضع الاهداف لمجالات النشاط المختلفة بالوحدات التابعة لها ومتابعتها .
- وضع الخطط العامة للوحدات على ان تقوم هذه الوحدات بوضع البرامج التفصيلية لتحقيق الخطة العامة .
- التنسيق بين الوحدات الاقتصادية والعمل على معالجة ما يواجهها من مشاكل .
- تقييم اداء الوحدات الاقتصادية التابعة وفقا للمعايير والمعدلات التى يضعها المجلس .
- اقرار الميزانية العمومية وحساب الأرباح والخسائر وتوزيع الأرباح .
- تعديل نظام الوحدة الاقتصادية .
- اطالة أو تقصير مدة الوحدة الاقتصادية .
- زيادة أو تخفيض رأس مال الوحدة الاقتصادية .
- ادماج وحدتين أو أكثر وكذلك تقسيم الوحدة الى وحدتين أو أكثر أو تصفيتها .
- اعتماد برامج التمويل والانتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة . وتكون القرارات

الصادرة فى هذا الخصوص نافذة بصدور قرار مجلس ادارة المؤسسة فى شأنها وله سلطة تعديلها .

وكان على رئيس مجلس ادارة الوحدة الاقتصادية التابعة أن يبلغ قرارات مجلس ادارتها الى رئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة فى المسائل الآتية :

ـ الموازنة التخطيطية .

ـ الهيكل التنظيمى .

ولا تكون القرارات الصادرة بشأنها نافذة الا بعد اعتمادها من مجلس ادارة المؤسسة والجهات المختصة .

ولقد كان من نتائج تركز السلطات فى المؤسسة العامة ـ كما توضح البنود السابقة ـ وتوالى عمليات التبديل والتغيير فى أوضاعها ، الى جانب حالة عدم الاستقرار التنظيمى التى عانت منها قيادات شركات القطاع العام ان أصبحت تلك الشركات تعمل فى ظروف غير مواتية تمثلت اساسا فيما يلى :

ـ عدم تحديد الاهداف .

ـ تصارع المؤسسة العامة وغيرها من الاجهزة الرقابية على سلطة الاشراف واتخاذ القرارات بالنسبة للشركات .

ـ تصاعد نفوذ القوى والتنظيمات السياسية فى أمور الادارة .

ـ توالى التغيير فى التشريعات واللوائح المنظمة لأمور القطاع العام .

من أجل ما سبق تصاعدت الدعوة لالغاء المؤسسات العامة النوعية وتحرير شركات القطاع العام من سيطرتها واطلاق حرية الحركة لادارتها وقد استمرت هذه الدعوة بين شد وجذب حتى تحقق لها الانتصار بصدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى نص على الغاء المؤسسات العامة النوعية وابتكر بديلاً لها نمطاً تنظيميا جديداً هو المجالس العليا للقطاعات .

المرحلة الرابعة ـ المجالس العليا للقطاعات ١٩٧٥ ـ ١٩٨٣ :

ـ فى عام **١٩٧٥** صدر القانون رقم **١١١** لسنة **١٩٧٥** ببعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام ونص على الغاء المؤسسات العامة وانشاء مجلس أعلى لكل قطاع يتكون من مجموعة متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام (**٣١ مجلس أعلى**) .

وقد نص القانون على أن يشكل كل من المجالس العليا القطاعية على النحو التالى :

١ - الوزير المختص رئيساً .

٢ - رؤساء مجالس ادارة الشركات والوحدات الداخلة فى نطاق القطاع .

٣ - عدد لا يقل عن ثلاثة من ذوى الكفاية والخبرة الفنية فى مجال نشاط القطاع .

ـ وكان المجلس الأعلى للقطاع هو السلطة النهائية بالنسبة للقطاع المعين ويختص بالآتى :

ـ تقرير الأهداف العامة للقطاع ككل فى ضوء السياسة العامة والخطط القومية للدولة .

ـ تخصيص الأهداف الدقيقة لكل وحدة من وحدات القطاع .

ـ رسم السياسات العامة التي تسترشد بها مجالس الادارات المختصة فى تسيير أمورها .

ـ اقرار مشروع الخطة العامة للقطاع وتحقيق التناسق والتكامل بين خطط الوحدات المختلفة به .

ـ دعم عمليات التطوير والتجديد فى القطاع والبحث عن حلول للمشاكل التى تعترض وحداته .

ـ متابعة الأنشطة وتقييم الانجازات المحققة .

ـ القيام بدور صلة الوصل بين القطاع وبين الأجهزة الحكومية التخطيطية والرقابية العامة وضمان التوافق بينها فى أطار الاهداف والخطط القومية .

ـ يكون مجلس ادارة الشركة مسئول مسئولية كاملة عن ادارتها وتحقيق الأهداف المحددة لها وفى المقابل يتمتع مجلس الادارة بصلاحيات كاملة فى الشئون الادارية والمالية

والانتاجية والتسويقية ويضع مجلس الادارة مجموعة كاملة فى النظم واللوائح تتناسب مع ظروف الوحدة وطبيعة نشاطها .

— يكون للشركة جمعية عمومية وتختص بما يأتى :

١ - اقرار الميزانية وحساب الأرباح والخسائر وتوزيع الأرباح .

٢ - النظر فى تقرير مجلس الإدارة عن نتائج اعمال الشركة .

٣ - اقرار مشروع الخطة العامة للشركة

٤ - تعديل نظام الشركة .

٥ - اطالة مدة الشركة أو تقصيرها .

٦ - زيادة رأس مال الشركة أو تخفيضه ولا تجوز الزيادة الا بعد اداء رأس المال الأصلى بأكمله .

٧ - الترخيص بإستخدام المخصصات فى غير الأغراض المخصصة لها فى ميزانية الشركة .

٨ - اقتراح تصفية الشركة إذا اقتضت الظروف ذلك .

٩ - اقتراح ادماج الشركة فى شركة أخرى أو تقسيم الشركة إلى شركتين أو أكثر .

ويجب ان يعتمد البندين ٨ ، ٩ المجلس الأعلى للقطاع .

ويجوز للجمعية العمومية عند الاقتضاء بأغلبية ثلثى أصوات اعضائها تنحية رئيس واعضاء مجلس إدارة الشركة كلهم أو بعضهم .

وبرغم أن الغاء المؤسسات العامة النوعية قد أوجد مناخا أفضل للادارة فى القطاع العام تميز بدرجة أعلى من الحرية والصلاحية لادارة الشركة دون تدخل سلطات فوقية فى أمـور التنفيذ التفصيلية ، الا أن التقييم العام لتجربة المجالس العليا للقطاعات كما تم تنفيذها يبرز كثيرا من أوجه القصور نجملها فى الآتى :

— نصت المادة ٨٢ مكرر (١) من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ على أن يضم مجلس القطاع رؤساء مجالس ادارات الشركات والوحدات الداخلة فى القطاع بالاضافة إلى عدد لا يقل عن ثلاثة من الخبراء وممثلين عن وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد . وقد نشأ عن هذا النص أن تراوحت العضوية فى المجالس العليا للقطاعات بين ١٢ عضوا

(مجلس التأمين التجارى) و ٧٢ عضوا (مجلس الزراعة والرى) . وقد بلغ متوسط عدد الأعضاء فى المجالس جميعا ٣٢ عضوا .

وغنى عن البيان أن زيادة عدد أعضاء المجلس بهذه الصورة تحد كثيرا من فعاليته باعتباره مستوى التخطيط والتنسيق بين وحدات القطاع .

- زيادة عدد الأعضاء من ذوى الخبرة بشكل واضح ، فقد حدد القانون عددهم بما لا يقل عن ثلاثة ولكن متوسط العدد وصل فى المجالس جميعا إلى عشرة أعضاء ، وكان العدد فى مجلس قطاع الزراعة والرى أربعة وعشرون وفى مجلس قطاع الخدمات الصحية ثمانية عشر .
- لم يتم الالتزام فى تحديد الأعضاء ممثلى الوزارات بما نص عليه القانون رقم ١١١ لسنة ٧٥ حيث بلغ عددهم فى مجلس قطاع الكهرباء مثلا اثنى عشر عضوا ، وخمسة فى مجلس قطاع التجارة الخارجية ، بينما الأصل أن يكون عددهم ثلاثة فقط (ممثلو وزارت التخطيط ، والمالية ، والاقتصاد والتعاون الاقتصادى) .
- عدم تحديد اختصاصات المجالس العليا تحديدا واضحا الأمر الذى انعكس فى عدم الاحساس بضرورة عقدها ، وقد أظهرت الدراسة أن معظم هذه المجالس لم يجتمع الا مرة أو مرتين منذ انشائها .
- ولعل أهم أوجه القصور أن تشكيل القطاعات ومجالسها العليا جاء فى أغلبه على نسق التصنيف النوعى للأنشطة الذى كانت تقوم عليه المؤسسات العامة الملغاة . وبالتالى لم يتحقق تماما الهدف من استخدام التنظيم القطاعى الذى كان يرمى إلى تكوين قطاعات متكاملة تضم الوحدات المتماثلة والمتكاملة سواء كان أساس التكامل هو العمليات الانتاجية أو التسويقية (أى تكامل رأسى أو أفقى) .

ويلاحظ أن فكرة التكامل طبقت فى بعض القطاعات (مثل قطاع الزراعة والرى واستصلاح الأراضى) ، ولكن أغلب القطاعات كانت على أساس نوعى (قطاع الغزل والنسيج ، قطاع الصناعات الغذائية . . الخ) .

ونتيجة لما سبق جاء عدد القطاعات كبيرا واضطر بعض الوزراء لرئاسة خمسة مجالس عليا للقطاعات كما فى حالة وزير الصناعة .

وقد انعكست مشكلات التطبيق بالنسبة للمجالس العليا للقطاعات على أماناتها الفنية فجاءت هى الأخرى مشوبة بكثير من أوجه الضعف التى أفقدتها القدرة على تحقيق ما كان مستهدفا منها .

وتتبلور أهم نقاط ضعف الأمانات الفنية فى الآتى :

- ان صورة العاملين فى الأمانات الفنية تتناقض تماما مع الفكرة التى استهدفها القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ حين نص على أن تتكون الأمانة الفنية من عدد محدود من الخبراء لمعاونة مجلس القطاع فى أداء مهامه ، اذ تم تكديس العمالة بتلك الأمانات بطريقة لا تتمشى مع طبيعتها المفترضة كجهاز فنى متخصص .

ان البيانات الفعلية توضح أن أكثر من ٥٠٪ من هؤلاء العاملين غير مؤهلين علميا ، كما أن نسبة عالية جدا منهم تتوزع على الأعمال الكتابية والخدمات المعاونة التى لا ترتبط بالأنشطة التخطيطية للأمانة .

- ومن الواضح أن مفهوم الأمانات الفنية جاء متعارضا فى التطبيق ، فالبعض اعتبرها جهازا معاونا للوزير ومن ثم تمت معاملتها كجزء من ديوان عام الوزارة والبعض الآخر نظر اليها كجهاز معاون للشركات ، وفى جميع الأحوال لم تنتظم الأوضاع الداخلية فيها .
- كذلك فان اختلاف المستويات الوظيفية لرؤساء الأمانات الفنية ، وعدم وضوح اختصاصاتها ، وعدم توفر الاطار التنظيمى والمقومات المادية اللازمة لها ، كلها من عوامل نقص فعالياتها وانجازاتها .
- وقد استحدث القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ فكرة الجمعية العمومية لشركات القطاع العام استكمالا لتطبيق مفهوم التنظيم القطاعى . الا أن تشكيل الجمعيات العمومية واختصاصاتها وأسلوب عملها جاءت جميعا قاصرة الأمر الذى حد كثيرا من فعالياتها فى التخطيط والرقابة .

المرحلة الخامسة ـ هيئات القطاع العام ١٩٨٣ حتى الآن :

ــ فى عام ١٩٨٣ صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وقد نص على الغاء القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وانشاء هيئات القطاع العام حيث تشرف كل هيئة قطاع عام على مجموعة من الشركات ذات الأنشطة المتماثلة أو المتشابهة ويؤول الى الهيئة صافى حقوق الدولة فى هذه الشركات وعلى ذلك فان القطاع العام يتمثل الآن فى (٢٦ هيئة قطاع عام) .

ــ يتولى ادارة هيئة القطاع العام مجلس ادارة يشكل على الوجه التالى :

١ ـ رئيس مجلس الادارة .

٢ ـ عدد لا يزيد عن (٥) من رؤساء مجالس ادارات الشركات .

٣ ـ عدد لا يزيد عن (٤) من ذوى الكفاية والخبرة .

٤ ـ ممثل للنقابة العامة للعاملين .

ومجلس ادارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها ويتخذ ما يراه لازماً من القرارات لمباشرة اختصاصاته لتحقيق الغرض الذى انشىء من أجله فى اطار الأهداف والخطط والسياسة العامة للدولة .

ــ وتختص الهيئة فيما يتعلق بالشركات التابعة لها بما يأتى :

ــ اقرار الخطة العامة لكل شركة من الشركات التى تشرف عليها .

ــ دراسة المشكلات الاساسية واقتراح وسائل علاجها .

ــ اعداد الدراسات الفنية والاقتصادية المتصلة بالنشاط العام للشركة بغرض تطويره ووضع نظم الاثابة والمساءلة .

ــ المتابعة الدورية للشركات .

ــ التنسيق بين الشركات بعضها وبعض وبينها وبين هيئات القطاع العام الأخرى والشركات التى تشرف عليها .

ــ اقراض وضمان الشركات التى تشرف عليها .

- اقتراح نقل الاستثمارات من شركة لم تستغلها إلى أخرى تشرف عليها ذات الهيئة
- اقتراح ادماج الشركة فى شركة أخرى أو تقسيمها أو الحاقها بهيئة أخرى .

- يبلغ رئيس مجلس الادارة قراراته خلال سبعة أيام الى الوزير المختص لاعتمادها وذلك دون الاخلال بما قد تتطلبه القوانين من اعتماد أو موافقة سلطات أعلى .
- يكون لمجلس ادارة شركة القطاع العام جميع السلطات اللازمة للقيام بالأعمال التى يقتضيها تحقيق أغراض الشركة من وضع سياساته وبرامج المجالات المختلفة بالشركة الى وضع اللوائح لتنظيم أعمال الشركة وادارتها ونظام حساباتها وشئونها المالية دون التقيد بالنظم الحكومية وكذلك اعداد مشروع الموازنة التخطيطية ووضع الهيكل التنظيمى والهيكل الوظيفى .
- هذا وتختص الجمعية العامة بما يأتى :

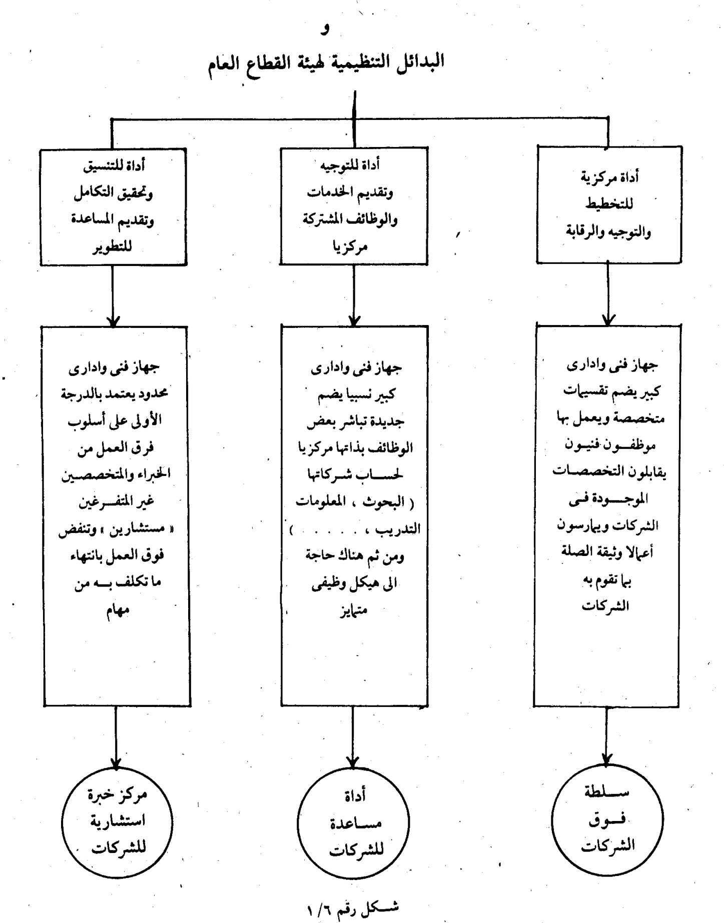
اقرار الموازنة التخطيطية للشركة والميزانية والقوائم المالية والعلاوة الدورية المستحقة للعاملين فى بداية السنة المالية .

- تعديل نظام الشركة .
- اطالة مدة الشركة أو تقصيرها .
- زيادة رأس المال أو تخفيضه .
- تقرير ادماج الشركة أو تقسيمها .
- اقرار المساهمة فى شركة أخرى .

لكل من الوزير المختص أو الجمعية العامة بأغلبية ثلثى أعضائها تنحية رئيس مجلس الادارة وأعضاء مجلس الادارة كلهم أو بعضهم بقرار مسبب لمدة لا تزيد عن سنة مع استمرار صرف مرتباتهم .

مشكلة الاطار التنظيمى لهيئة القطاع العام :

- البدائل التنظيمية كثيرة ومتعددة . . . . فهناك البديل الأول وهو إقامة هيكل يضم إدارات متخصصة لمختلف الوظائف الفنية والادارية (على منوال المؤسسة العامة الملغاة) . . . . والنقيض لهذا البديل هو الإكتفاء بسكرتارية فنية (أو أمانة فنية على نمط المجالس العليا للقطاعات الماغاة أيضاً) .



شـــكل رقم ١/٦

وبين هذين البديلين بدائل لا نهائية .

● لحل الاشكال التنظيمى لابد من تحديد أمور كثيرة أولاً منها :

– ما هى حدود ومجالات الأنشطة التخطيطية والرقابية والتنسيقية التى ستقوم بها الهيئة ؟

– هل سيتم مركزة وظائف بذاتها تتم على مستوى الهيئة لصالح شركاتها ؟ ما هى تلك الوظائف ؟

– هل تحل أجهزة هيئة القطاع العام المركزية محل الإدارات والأجهزة المماثلة على مستوى الشركات التابعة ، أم توجد جميعا جنباً إلى جنب ؟

– ما هو التصور لأسلوب قيام هيئة القطاع العام بدعم وتنسيق وتعزيز أنشطة التدريب وتشغيل الطاقات ، وتنمية الصادرات . . . . . . ، وهل تؤدى هذه الوظائف بالإمكانيات التنظيمية للشركات ، أم بامكانيات الوزارات ، أم بامكانيات تنظيمية جديدة تنشأ بالهيئات .

– هل يتكرر إيجاد ذات التقسيمات والإمكانيات التنظيمية بكل هيئة ، أم من المتصور إمكان مركزة بعض هذه التقسيمات فى هيئة معينة (أو أكثر) لخدمة كل هيئات القطاع العام (مثلاً الحاسبات الإلكترونية ، مراكز التدريب ، أجهزة البحوث ، الخدمات الاستشارية فى المجالات المختلفة كالمعلومات والأمور التكنولوجية) .

هل يتصور إيجاد هيئة جديدة تسمى (هيئة القطاع العام للبحوث والمعلومات) تختص بأمور الحساب الإلكترونى وإجراء البحوث الأساسية وتكوين قاعدة بيانات أساسية عن القطاع العام ؟

● ويتكامل موضوع المسائل المتعلقة بالنظم والإجراءات الداخلية لهيئة القطاع العام ، وبالتالى لابد من مواجهة الإحتياج إلى إعداد « لوائح داخلية » ، وهل تكون لوائح متمايزة لكل هيئة ، أم لائحة موحدة للهيئات جميعاً ، ولا شك أن مسألة « النظام المالى » و « نمط الموازنة » تشتبك مع موضوع اللائحة الداخلية .

● أخيراً ، فإن كفاءة التنظيم تعتمد على العنصر البشرى ، وهنا يطرح سؤال هام « من أين تستمد هيئات القطاع العام عناصرها البشرية » هل من اشركة السابقة للأمانات الفنية والمؤسسات الملغاة ، أم من الشركات التابعة ، أم دماء جديدة ـــ وما هى مواصفاتها ؟ وينطبق هذا أيضاً على رؤساء الهيئات (هل نفكر فى شغل وظيفة رئيس هيئة القطاع العام بالتناوب من بين رؤساء شركات المستوى الأول التابعة للهيئة مثلاً ؟

ملاحظات عامة على التنظيم المالى لهيئات وشركات القطاع العام :

١ - بالنسبة لتوزيع الشركات :

تم توزيع الشركـات على المؤسسـات العـامـة ثم المجـالس العليا للقطاعات ثم هيئات القطاع العام على أساس نوعية هذه الشركات ومدى تتبع كل منها لاشراف الوزير المختص وبذلك لم يتم توزيع هذه الشركات بمراعاة التكامل الإقتصادى .

ويلاحظ من البيانـات السابقة أن علاقة هذه الجهات بشركاتها لم تختلف حيث أن حقيقة الدور والصلاحية لكل من المؤسسة العامة أو المجلس الأعلى للقطاع تختلف عن تلك الممنوحة حالية لهيئة القطاع العام .

٣ - الخبراء فى مجالس ادارة الشركات :

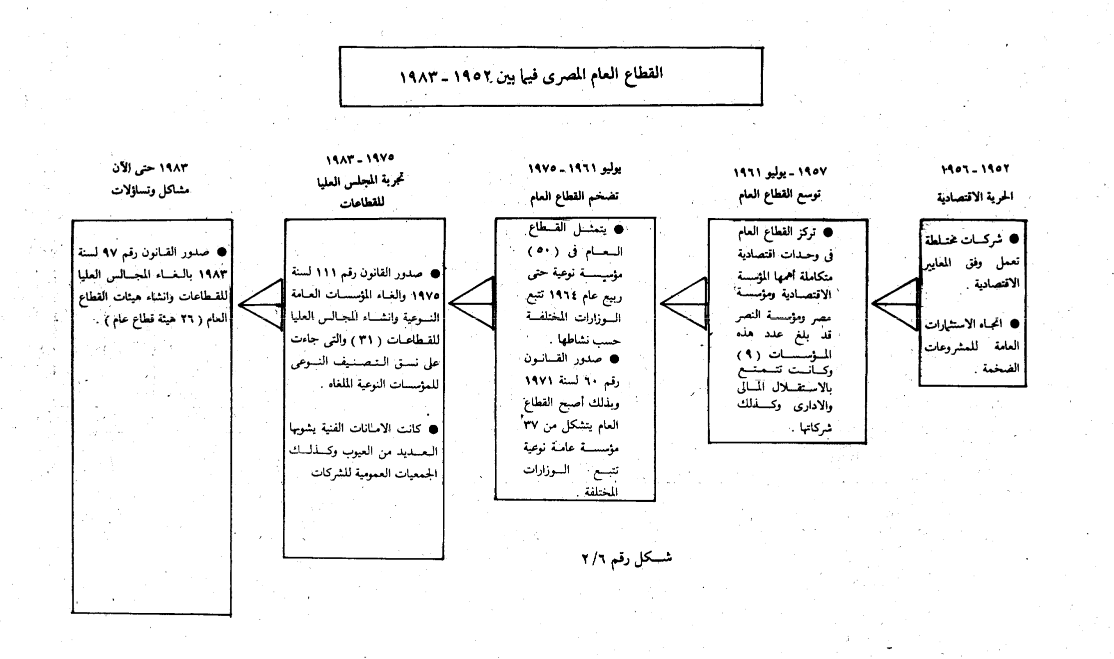
ويقتصر نشاطهم على المسائل الفنية وابداء الرأى بشأنها فقط حيث اقتصر حقهم فى مجلس الادارة على أن يكـون لهم صوت معـدود بالنسبة للمسائل الفنية فقط .

ثانيا - مؤشرات الأداء الاقتصادى للقطاع العام (١) :

يتحمل القطاع العام وفقا لأحكام الدستور مسئولية قيادة التقدم فى جميع المجالات

---

(١) تقـريـر معلومـات القطاع العام فى ١٩٨٣/٦/٣٠ ، (القاهرة : مركز معلومات القطاع العام ، ١٩٨٣) .

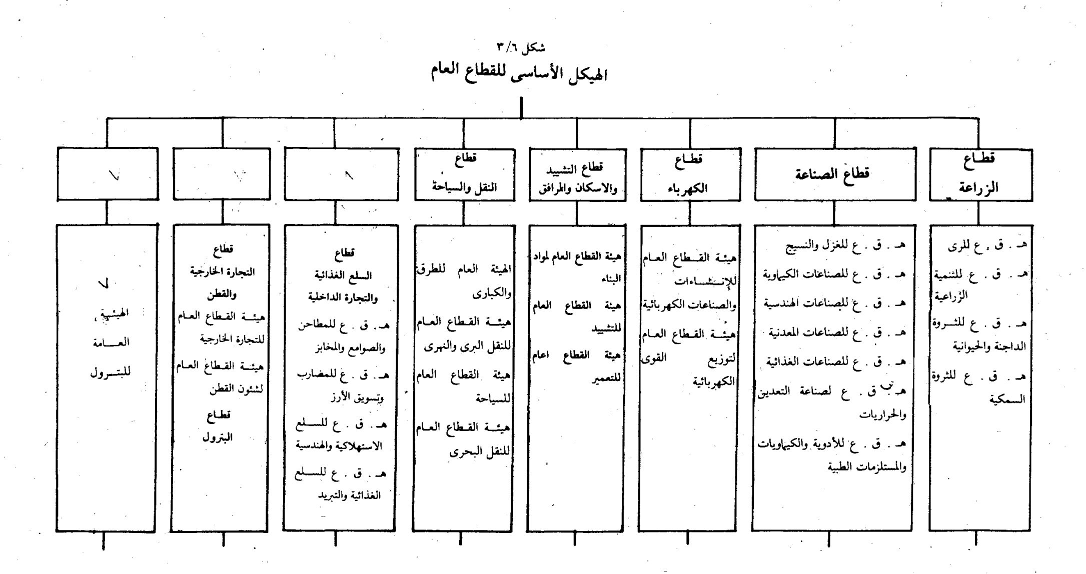


القطاع العام المصرى فيما بين ١٩٥٢ - ١٩٨٣
١٩٥٢ - ١٩٥٦
الحرية الاقتصادية
● شركـات مختلطة تعمل وفق المعايير الاقتصادية .
● اتجاه الاستثمارات العامة للمشروعات الضخمة .
١٩٥٧ - يوليو ١٩٦١
توسع القطاع العام
● تركز القطاع العام فى وحدات اقتصادية متكاملة أهمها المؤسسة الاقتصادية ومؤسسة مصر ومؤسسة النصر قد بلغ عدد هذه المؤسسات (٩) وكانت تتمتع بالاستقلال المالى والادارى وكذلك شركاتها .
يوليو ١٩٦١ - ١٩٧٥
تضخم القطاع العام
● يتمثل القطاع العام فى (٥٠) مؤسسة نوعية حتى ربيع عام ١٩٦٤ تتبع الوزارات المختلفة حسب نشاطها .
● صدور القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ وبذلك أصبح القطاع العام يتشكل من ٣٧ مؤسسة عامة نوعية تتبع الوزارات المختلفة .
١٩٧٥ - ١٩٨٣
تجربة المجلس العليا للقطاعات
● صدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ والغاء المؤسسات العامة النوعية وانشاء المجالس العليا للقطاعات (٣١) والتى جاءت على نسق التصنيف النوعى للمؤسسات النوعية الملغاه .
● كانت الامانات الفنية يشوبها العديد من العيوب وكذلك الجمعيات العمومية للشركات
١٩٨٣ حتى الآن
مشاكل وتساؤلات
● صدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بالغاء المجالس العليا للقطاعات وانشاء هيئات القطاع العام (٣٦ هيئة قطاع عام) .

شكل رقم ٢/٦

شكل ٦/٣

الهيكل الأساسى للقطاع العام



والمسئولية الرئيسية فى خطة التنمية . كما يؤكد الدستور ان الدعم المستمر للقطاع العام انما هو دعم للملكية العامة .

وفيما يلى أهم مؤشرات الأداء الاقتصادى للقطاع العام :

١ - ايرادات النشاط الجارى :

بلغت ايرادات النشاط الجارى المحققة فى ٣٠/ ٦/ ١٩٨٣ ، ١٧٣٤٩ مليون جنيه مقابل ١٥٦٠٧ مليون فى ٣٠/ ٦/ ١٩٨٢ بزيادة قدرها ١٧٤٢ مليون جنيه بمعدل تطور ٢ر١١١٪ ومقابل ١٤٨٧٦ مليون فى الخطة بمعدل تنفيذ قدره ٦ر١١٦٪ وترجع الزيادة فى ايرادات النشاط الجارى الى زيادة الانتاج فى معظم القطاعات والى تحريك الأسعار فى بعض القطاعات .

٢ - الانتاج بتكلفة العوامل :

زاد الانتاج الاجمالى بتكلفة العوامل من ١٠٧٠٢ مليون فى عام ١٩٨٢ إلى ١٢٠٤٣ مليون فى ٣٠/ ٦/ ١٩٨٣ بزيادة قدرها ١٣٤١ مليون جنيه بمعدل تطور ٥ر١١٢٪ مقابل ١٠٥٠٧ مليون فى الخطة بمعدل تنفيذ ٦ر١١٤٪ .

٣ - الفائض القابل للتوزيع (قبل خصم الضريبة) :

زاد الفائض القابل للتوزيع (قبل خصم الضريبة الداخلية وحصة بنك ناصر) من ١٣٧١ مليون عام ١٩٨٢ الى ١٤٨٩ مليون فى ١٩٨٣/٦/٣٠ بزيادة قدرها ١١٨ مليون جنيه بمعدل تطور ٢ر١١١٪ ومقابل ١١٩٧ مليون فى الخطة بمعدل تنفيذ ٩ر١٢٣٪ .

٤ - عوائد الخزانة العامة :

بلغت عوائد الخزانة العامة (ضرائب ورسوم + حصة الدولة + حصة الاشراف) فى ١٩٨٣/٦/٣٠ ، ١٢٠٥ مليون مقابل ١٠٩٦ مليون فى ١٩٨٢/٦/٣٠ بزيادة قدرها ١٠٩ مليون جنيه بمعدل تطور ٩ر١٠٩٪ ومقابل ١٠٧٤ مليون فى الخطة بمعدل تنفيذ ٤ر١١٢٪ .

عوائد الدولة الأخرى :

بلغت عوائد الدولة الأخرى (حصة العاملين فى الخدمات المركزية + بنك ناصر + حصة النشاط الرياضى + احتياطى شراء سندات + ضرائب داخلية) ٦٣٧ مليون مقابل ٥٨٥ مليون فى ١٩٨٢/٦/٣٠ بزيادة قدرها ٥٢ مليون جنيه بمعدل تطور ١٠٨٫٩٪ ومقابل ٥١٩ مليون فى الخطة بمعدل تنفيذ ١٢٢٫٧٪ .

٦ - العجز الجارى :

بلغ العجز الجارى المحقق فى الشركات الخاسرة ٢٧٥ مليون فى ١٩٨٣/٦/٣٠ مقابل ٢٧٧ مليون فى ١٩٨٢/٦/٣٠ وقد تركز أغلب هذا العجز فى الشركات الصناعية حيث بلغ العجز الجارى المحقق فى هذه القطاعات وحدها ٢١٠ مليون بنسبة ٧٦٫٤٪ من اجمالى العجز الجارى المحقق .

٧ - المال المستثمر :

بلغ المال المستثمر فى القطاع العام ٢٤١٠٨ مليون جنيه مقابل ٢٠٤٩٤ مليون فى ١٩٨٢/٦/٣٠ أى بزيادة قدرها ٣٦١٤ مليون بمعدل تطور ١١٧٫٦٪ وباستبعاد المال المستثمر فى قطاع المصارف والتأمين وقدره ٨٢٢٥ مليون أى ٣٤٪ من اجمالى المال المستثمر فان باقى المال المستثمر يصبح ١٥٨٨٣ مليون جنيه منه ٧٣٢٦ مليون لقطاع الصناعة بنسبة ٤٦٪ ، ٢٧٥٢ مليون لقطاعات التشييد بنسبة ١٧٪ .

٨ - رأس المال العامل :

زاد رأس المال العامل فى القطاع العام من ٨١٤١ مليون عام ١٩٨٢ الى ٩١٠٨ مليون عام ١٩٨٣ بزيادة قدرها ٩٦٧ مليون جنيه بمعدل تطور ١١١٫٩٪ ويمثل المال العامل فى قطاعى المصارف والتأمين وحدهما ٧٠٤٢٫٤ مليون بنسبة ٧٧٫٣٪ من اجمالى المال العامل فى القطاع العام وباستبعاد قطاعى المصارف والتأمين يصبح المال العامل فى وحدات القطاع العام ٢٠٦٦ مليون جنيه .

٩ - صافى رأس المال العامل :

زاد صافى رأس المال العامل بعد خصم المخصصات الأخرى بخلاف الاهلاك من ٥٢٨٩ مليون عام ١٩٨٢ الى ٥٨٢٥ مليون عام ١٩٨٣ بمعدل تطور ١ر١١٠٪ وقد بلغ صافى المال العامل فى قطاعى المصارف والتأمين وحدهما ٥٦٥٥ مليون بنسبة ـ ر٩٧٪ من اجمالى صافى المال العامل فى القطاع العام وباستبعاد هذين القطاعين يصبح صافى رأس المال العامل فى القطاع العام ١٧٠ مليون فقط .

١٠- المؤشرات :

يوضح الجدول المرفق مؤشرات الكفاية الاقتصادية للقطاع العام وتطورها من ٧٥ - ٨٣

١١- العمـالة :

بلغ اجمـالى عدد العـاملين فى وحـدات القـطاع العـام فى ١٩٨٣/٦/٣٠ نحـو ١٢٨٢٦٨٠ عامـل مقـابل ١٣٠٩٥٣٢ عامل فى ١٩٨٢/٦/٣٠ بنقص قدره ١٦٨٥٢ عامـلا وينحصر انخفـاض عدد العـاملين فى القـطاعـات الصنـاعية وقطاعات التشييد والاسكان عن مثيله فى العام الماضى وذلك راجع الى ظاهرة هجرة العمالة الفنية بالاضافة الى اعتماد قطاع التشييد والمقاولات على العمالة العارضة نظرا لطبيعة عمل هذه الشركات .

ثالثا - بعض أهم مشاكل القطاع العام :

تواجه شركات القطاع العام عدة مشاكل ، لم يوضع لها حلول جذرية منذ فترة مما كان له أثره على قدرتها وكفايتها فى مجالات الإستثمار والإنتاج وتـوفير متطلبات السوق الداخلى وإمكانيات التصدير والوقوف فى مواجهة منافسة القطاع الخاص .

ونعرض فيما يلى أهم تلك المشاكل :

١ - الخلل فى الهياكل التمويلية :

وقد ظهر هذا أساساً فى عجز وقصور المال العامل ، وتضخم المخزون

مؤشرات الكفاية الاقتصادية لكفاية الأداء
فى القطاع العام فى ١٩٨٣/٦/٣٠

بيــان	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨٠	٨١/٨٠	٨٢/٨١	٨٣/٨٢
- مؤشرات الكفاية الاقتصادية للعمالة والأجور :									
عدد العمال	٩٨٥٥١٢	١١٠٨٨٦١	١١١٥٩٤٦	١١٩٩٩١٣	١٢١٦١٣٩	١٢٣١٩٥٧	١٢٧٤١٤٢	١٣٠٩٥٣٢	١٢٨٢٦٢٦
متوسط أجر العامل	٤٨٩	٥٢٤	٦٢٣	٦٩٧	٨٢٧	٩٦٨	١١٢٥	١٥١٤	١٧٦٥
انتاجية العامل على أساس سعر السوق (الايرادات ـ النشاط ـ المشتريات بغرض البيع عدد العمال)	- ر٣١٩٧	٣٣١٩	٤٠٢٤	٤٤٠٥	٥٣١٢	٦٤٥٦	٧١٧٦	٨٣٥٠	٩٥٧٥
انتاجية العامل على أساس تكلفة الانتاج (الانتاج بسعر السوق + الاعانات - الضرائب والرسوم : عدد العمال)	. ر٢٩١٣	٣٠٨٠	٣٧٦٤	٤١٨٨	٥٠٣٨	٦١٥١	٦٩٤٦	٨١٩٤	٩٣٨٩
مساهمة العامل فى ايرادات النشاط الجارى ايرادات النشاط الجارى : عدد العمال)	- ر٥٩٨٨	٥٣٢٢	٥٨٦٧	٦٢٤٢	٧٥٨٣	٨٩٧٢	١٠١٧٤	١١٩٢٢	١٣٥٢٦
مساهمة العامل فى القيمة المضافة الصافية	- ر١٠٧٤	١٢١٤	١٥٤٢	١٦٨٩	٢٠٦٨	٢٥٠٥	٢٧٧٣	٣٢٦٩	٣٨٧١
مساهمة العامل فى فائض العمليات الجارية	- ر٣٧٧	٤٤١	٦٠٥	٦٣٤	٧٦٣	٧٩٦	٦٩٧	٥٢١	٤١١
مساهمة العامل فى الفائض القابل للتوزيع	- ر٤٣٠	٤٧٩	٥٦٧	٦٢٤	٧٧٨	٩٠٠	٩٨٤	٩٩٢	١١٥٦
القيمة المضافة الاجمالية للجنيه أجر	٢ر٥١٤	٢ر٦٣٧	٢ر٨١٩	٢ر٧٥٠	٢ر٨٧٤	٢ر٩٣٧	٢ر٧٩٥	٢ر٥٠٧	٢ر٥١٨
القيمة المضافة الصافية للجنيه أجر	٢ر١٩٨	٢ر٣١٥	٢ر٤٧٦	٢ر٤٢١	٢ر٥٠١	٢ر٥٨٨	٢ر٦٤٣	-٢ر٢٠٢	٢ر١٩٢
انتاجية الجنيه أجر على أساس سعر السوق	٦ر٥٤١	٦ر٣٣٢	٦ر٤٦٣	٦ر٣١٧	٦ر٤٢٥	٦ر٦٧٢	٦ر٣٧٥	٥ر٥١٧	٥ر٤٢٤
انتاجية الجنيه أجر على أساس تكلفة عوامل الانتاج	٥ر٩٦١	٥ر٨٧٦	٦ر٠٤٤	٦ر٠٠٥	٦ر٠٩٤	٦ر٣٥٧	٦ر١٧١	٥+٤١٤	٥ر٣١٨
ربحية الجنيه أجر من فائض العمليات الجارية	٠ر٧٢٢	٠ر٨٤٢	٠ر٩٧١	٠ر٩١٠	٠ر٩٢٣	٠ر٨٢٢	٠ر٦١٩	٠ر٣٣٣	٠ر٢٣٣
ربحية الجنيه أجر من الفائض القابل للتوزيع	٠ر٨٨٠	٠ر٩١٤	٠ر٩١١	٠ر٨٩٥	٠ر٩٤١	٠ر٩٣٠	٠ر٨٧٤	٠ر٦٩٣	٠ر٦٥٥
- مؤشرات الكفاية الاقتصادية للانتاج :									
عائد الاستثمار	٠ر٠٨٠	ر٠٨١	ر٠٨٢	ر٠٧٨	ر٠٧٨	ر٠٨٢	ر٠٧٦	ر٠٦٥	ر٠٦١
٪ صافى حقوق الملكية/ المال المستثمر	٣٧٪	٣٩ر١	٤٠	٣٩ر٣	٣٩	٣٩	٣٦	٣٢	٣١
التمويل الذاتى طويل الاجل/ الاستخدامات طويلة الأجل	٢ر١٠٤٪	١٠٤	١١٠	١٠٦	١٠٩	١٠٩	١٠٦	٩٩	٩٣
رأس المال العامل/ المال المستثمر	١ر٣٣٪	٣١ر١	٣٤ر٤	٣٤	٣٧	٣٨ر٠٧	٣٩	٤٠	٣٨

السلعى وتراكم وتشابك الديون ، وعدم التناسب بين مصادر الأموال طويلة الأجل وبين الإستثمارات المقابلة والتضخم فى النفقات الإيرادية المؤجلة أو الخسائر المرحلة .

٢ - تقادم الأصول والتكنولوجيا :

تقادمت أصول شركات القطاع العام التى آلت إليه نتيجة لقرارات التأميم كما تقادمت التكنولوجيا التى يستخدمها وخاصة ما حصل عليه من دول الكتلة الشرقية ، وانعكس هذا التقادم على التكلفة وعلى كفاءة التشغيل .

٣ - تضخم المشروعات تحت التنفيذ :

ترتب على قصور التمويل وضعف كفاءة التخطيط الإقتصادى للإستثمار وتوزيع مسئوليات تمويله بين وزارة التخطيط والمالية والإقتصاد سواء بالنسبة للتمويل المحلى أو النقد الأجنبى أو القروض الخارجية ترتب على كل ذلك التخلف فى تنفيذ المشروعات الإستثمارية وتخلف مواعيد بدء الإنتاج وتضخم تكاليفها الإنشائية وأعباء تمويلها ، وما يتبع ذلك من التخلف فى إستعواض فوائدها وأقساط قروضها وإنعكاس ذلك سلبياً على ميزان المدفوعات .

٤ - الطاقات العاطلة :

تعانى بعض شركات القطاع العام من تعطل طاقاتها الإنتاجية بما ينعكس على تراكم المخزون ونقص السيولة وإرتفاع تكاليف التشغيل ، وفيما يلى أهم أسباب هذه المشكلة :

- إنصراف العملاء الرئيسيين فى الحكومة والهيئات العامة عن الإنتاج المحلى وتفضيل الإستيراد من الخارج بحجة تغيير المواصفات أو عدم الجودة أو إرتفاع الأسعار أو غيرها .
- القصور فى خدمات المرافق كأعطال الكهرباء والمياه والنقل .

- عدم الترابط بين مراكز الإنتاج والمستهلك النهائى ، فهناك شركات إنتاجها تستخدمه شركات معينة مثل سيماف والسكك الحديدة ومثل الكوك والحديد والصلب ومثل المبيدات الكيماوية ووزارة الزراعة بينما لا توجد روابط عضوية للتنسيق بينها .

٥ - مستحقات الشركات قبل الحكومة :

كان من نتيجة عدم التوافق بين الإعتمادات المدرجة فى الباب الثانى أو الثالث بموازنات الجهات الحكومية المستهلكة وبين الخطة المستهدفة للوحدات الإنتاجية أو الخدمة عدم صرف مستحقات تلك الوحدات مما أدى إلى نقص السيولة النقدية بها والإقلال من دوران عملية الإنتاج مما ألجأ تلك الوحدات إلى الإقتراض من الجهاز المصرفى وتحملها بالفوائد والأعباء المصرفية وأثر بالتالى على ربحية النشاط بالإضافة إلى معاناة الجهاز المصرفى من تزايد أرصدة السحب على المكشوف لوحدات القطاع العام .

٦ - المنافسة غير المتكافئة مع شركات الانفتاح :

تواجه شركات القطاع العام منافسة غير متكافئة مع شركات الإنفتاح الإقتصادى ترجع أساسا إذ ما تتمتع به هذه الشركات من إمتيازات مثل الإعفاء من الضرائب خلال الخمس سنوات اللاحقة لبدء الإنتاج فضلاً عن إمكانية الإستفادة من الإعفاءات الجمركية على السلع الإستثمارية ، وإلى جانب هذا فإن السلع الإستهلاكية التى تتعامل فيها المناطق الحرة والتى أقيمت لتوفير البيئة الصناعية اللازمة لنمو الإنتاج أصبحت تشكل عبئاً على الإنتاج المحلى .

٧ - السياسة السعرية :

تمثل سياسة تحديد الأسعار وتجميدها للمنتجات النهائية لأسباب إجتماعية عبئاً أساسياً على شركات القطاع العام إذ يحد من قدرتها على توليد الإيرادات المتناسبة مع حجم النشاط والإستثمارات والتكاليف .

٨ ـ سياسة الأجور والعمالة :

تعانى شركات القطاع العام من خلل العلاقة بين الأجور وبين الإنتاج وذلك بسبب سياسة التوظف السابقة وقصور المشاركة من جانب بعض العاملين ومن المعلوم أنه إذا لم يتحقق توازن بين نمو الأجور ونمو الإنتاج فإن ذلك ينعكس على معدلات التضخم كما يرتد على العاملين أنفسهم بالتالى .

٩ ـ سياسة توزيع الأرباح :

لم يطرأ تعديل جوهرى على القواعد المنظمة لتوزيع الأرباح فى شركات القطاع العام منذ وضعت تشريعاتها الأساسية فى الستينات مع نشأة القطاع العام وتؤدى هذه القواعد إلى ضآلة عائد المساهمة فى تلك الشركات بفارق كبير عن الأوعية الإدخارية الأخرى بالإضافة إلى توزيعات الأرباح الحتمية التى لا تعود على الشركات (٢٪ بنك ناصر ، ٥ ر٪ خدمات رياضية ، ١٠٪ خدمات مركزية ، ٥٪ خدمات محلية ، ٥٪ سندات حكومية ، ١٠٪ حصة الإشراف والإدارة) .

رابعا ـ تصور جديد . . للقطاع العام :

ان المشكلة الأساسية التى اعترضت مسيرة القطاع العام خلال العشرين عاما الماضية ـ وبرغم كل انجازاته ـ كانت تتركز فى نمط العلاقة بين الدولة المالكة لرؤوس أمواله ممثلة فى الحكومة ووزاراتها المختلفة من جانب، وبين وحدات القطاع العام من جانب آخر .

ان النظرة التى سادت خلال السنوات الماضية اتخذت اطارا ضيقا لمفهوم الملكية العامة ، أسفر عن علاقة تبعية كاملة من شركات القطاع العام الى الحكومة بكل ما تعنيه هذه التبعية من اشراف حكومى مباشر على أعمال وشئون الشركات ، ومحاولات مستمرة لتنظيم وضبط مختلف أوجه النشاط الادارى والاقتصادى لوحدات القطاع العام بما يتفق ومنطق الملكية المشار اليه .

ولقد تتابعت على الحكومة فترات من الاحساس بضرورة تحرير وحدات القطاع العام واتاحة سلطات أوسع للقائمين على ادارتها فى اتخاذ القرارات ، ولكن العقبة الحقيقية فى سبيل تحقيق هذه الغاية كانت دائما تتضح من خلال فكرة تملك الحكومة مباشرة للشركات وبالتالى ضرورة تبعيتها لوزارات الدولة المختلفة .

وقد مرت بالقطاع العام فترات كان لابد للشركة من الحصول على موافقة وزارة الخزانة (المالية الآن) على ميزانياتها ، وكان رئيس مجلس الادارة يدخل فى مساومات ومفاوضات شاقة مع المسئولين بوزارة الخزانة أو المالية لزيادة هذا الاعتماد أو ذاك ، أو رفع التخفيض عن بند أو آخر من بنود الموازنة . كذلك مرت بالقطاع العام مرحلة كان لابد فيها من الحصول على موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارةفى كل شأن من شئونه الادارية والوظيفية ، كل ذلك طبعا بخلاف ما كانت المؤسسات العامة الملغاة تمارسه من أشكال التدخل فى أعمال الشركات ، وما كانت تحتجزه لنفسها من سلطات بالنسبة لها . ولسنا هنا بصدد استرجاع تلك الذكريات عن الفترة الزمنية التى تواجدت فيها بكل شركة لجنة للاتحاد الاشتراكى تمارس أشكالا من الضغوط والتدخلات فى أمور الادارة والانتاج بما يخرج بها عن النطاق الاقتصادى السليم .

ان الهدف من سرد هذه الحقائق هو استنتاج حقيقة رئيسية هى أن التطوير الحقيقى للقطاع العام انما يكمن بالدرجة الأولى فى تطوير نمط الملكية السائدة فيه الآن ، ومن ثم تعديل وتصحيح طبيعة العلاقات بين سلطة الدولة وحقوقها فى الملكية من ناحية ، وبين وحدات القطاع العام وحقوق الادارة القائمة على شئونها فى حرية الحركة والتصرف من ناحية أخرى .

● وقبل الاستطراد فى عرض تصورنا عن تطوير القطاع العام ، لابد من التأكيد باقتناعنا العلمى بحتمية القطاع العام وضرورة دعم وجوده وتكريس امكانياته لأداء دوره القيادى المستهدف فى ادارة الاقتصاد القومى . وينبع هذا الاقتناع المؤكد لدينا من الأسباب الآتية :

- ان تعاظم الأهداف القومية والتطلع الى تحقيق معدلات غير عادية من النمو الاقتصادى المتوازن تجعل الاعتماد على القطاع العام القابل للتوجيه من جانب الدولة أمرا ضروريا .

- أن طبيعة مشروعات الأعمال فى العصر الحديث : وتعقد الخبرة الادارية وضخامة الاستثمارات اللازمة للاستفادة من التكنولوجيا الادارية المتطورة ، تجعل المشروعات الصغيرة أو الخاصة غير المعتمدة على دعم الدولة تعزف عن الدخول فى مخاطر الأعمال الكبيرة وهى ما نحتاجها بالدرجة الأولى .

- أن التداخل والتشابك بين قطاعات الاقتصاد القومى وأجزائه المختلفة ، تجعل من التخطيط القومى الشامل ضرورة لا غنى عنها لضمان التنسيق بين تلك القطاعات ، ومن ثم ضرورة التأكد من ولاء الشركات القائمة على تنفيذ الخطط القومية وامكان التأثير عليها بما يتوافق وأهداف الدولة وهو ما لا يتيسر بسهولة فى حالة القطاع الخاص .

- ضخامة الاستثمارات التى وضعتها الدولة فى القطاع العام وارتباط الجزء الأكبر من القوى العاملة فى مصر بوحداته ، يجعل من الصعوبة التفكير فى التخلى عن القطاع العام .

- وأخيرا ، أن ارتضاء الشعب فى مصر لفلسفة الديمقراطية الاشتراكية تجعل القطاع العام ركيزة أساسية فى تنظيم وادارة الاقتصاد القومى .

اذن لا خلاف على أهمية وحتمية وجود القطاع العام فى مصر . ولكن الخلاف يثور حين تتسائل أى شكل للقطاع العام ؟ وأى علاقة يرتبط بها بالدولة ! وهل من المحتم لأن يكون القطاع عاما أن تمتلك الدولة جميع رأس ماله ؟ وهل لابد لشركات القطاع العام أن تتبع الجهاز الحكومى ممثلا فى وزاراته ؟ وهل فى أعماق فلسفة الدولة ما ينص على ضرورة ترأس الوزراء للجمعيات العمومية لشركات القطاع العام التابعة لهم ، وأن يصدروا قرارات تعيين رؤساء مجالس الشركات وأعضائها ؟ وهل لكى يكون لدينا قطاع عام لابد من اصدار حركات تنقلات بين رؤساء الشركات مماثلة لتلك الخاصة برجال الشرطة أو القضاء مثلا ؟

أولا - الهيكل الأساسى للقطاع العام الجديد :

نتصور أن يتشكل القطاع العام الجديد من العناصر التالية :

- مجموعة من الشركات المساهمة التى يتم إعادة ترتيب أوضاعها القانونية وفقاً لأحكام قانون الشركات المساهمة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .
- مجموعة أقل من الشركات القومية القابضة تمتلك كل منها عدداً من شركات القطاع العام الجديد تمارس بشأنها حقوق الملكية كاملة من حيث الإنشاء ، إطالة المدة ، الإدماج ، التصفية ، وتشكيل مجالس الإدارة والرقابة عليها وذلك من خلال الجمعيات العامة لتلك الشركات ولا نتصور أن يلتزم القطاع العام الجديد فى تشكيل مجموعات الشركات بأساس التخصص النوعى فقط والذى والذى ألفناه منذ قيام المؤسسات النوعية فى ١٩٦١ ، بل من الأفضل أن يتم تكوين هذه المجموعات على أساس التكامل والترابط فى أنشطة الشركات سواء كان التكامل أمامياً أو خلفياً ، ولا يستبعد هذا المنطق إمكان وجود مجموعات يغلب عليها التخصص النوعى وإن كانت تضم أيضا شركات من تخصصات أخرى ولكنها تترابط وتتكامل مع شركات المجموعة المتخصصة .

وعلى هذا الأساس يمكن تصور قيام الشركات القومية القابضة التالية :

- شركات قومية قابضة تنتمى للشركات العامة فى مجالات الزراعة والرى وإستصلاح الأراضى والتصنيع الزراعى .
- شركة قومية قابضة تمتلك شركات التشييد والمقاولات ومواد البناء والحراريات .
- شركة قومية قابضة تمتلك الشركات العاملة فى مجالات الصناعات المعدنية والهندسية .
- شركة قومية قابضة تمتلك شركات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة وحلج وتجارة الأقطان .
- شركة قومية قابضة تمتلك شركات البترول والتعدين والثروة المعدنية .

- شركة قومية قابضة تمتلك شركات الصناعات الكيماوية والدوائية .
- شركة قومية قابضة تمتلك شركات النقل النهرى والبرى والبحرى .

ومن المتصور أن يكون لكل من تلك المجموعات ما يخدمها من بنوك وشركات تأمين ، كذلك يتصور أن تقوم بنوك القطاع العام الجديد ذاتها بدور الشركات القومية القابضة فتمتلك شركات تعمل فى مجالات النشاط الاقتصادى المختلفة وتباشر البنوك توجيه أعمال شركاتها من خلال إدارة محفظة أوراقها المالية وتوظيف الاستثمارات فيما يخدم الإقتصاد القومى ويعود بالفائدة على مساهميها أنفسهم .

ويرد على هذا التصور بعض الايضاحات الضرورية أهمها :

- بالنسبة للحالات الفريدة فى نوعها مثل شركة مصر للطيران فانها فى تصورنا جديرة بأن تتخذ ذاتها شكل الشركة القومية القابضة وتعمل على تكوين شركات تابعة لها تختص كل منها بأحد مجالات النشاط مثل تشغيل الخطوط الخارجية والداخلية ، خدمات الفندقة للطيران ، الأسواق الحرة ، الخدمات الأرضية فى المطارات الوطنية وغيرها من الأنشطة .
- لا يتصور استمرار ما يسمى بشركات التجارة الخارجية والداخلية بوضعها الحالى ، وإنما الأقرب الى المنطق أن نعود الى إحداث التكامل المفتقد فى أنشطة الشركات حيث يجب أن تباشر كل شركة انتاجية أعمال الاستيراد لاحتياجاتها وتصدير منتجاتها أو توزيعها محليا ، وبذلك تتكامل الأنشطة الانتاجية والتسويقية على مستوى الشركة ، ولا يمنع ذلك كما أوضحنا سابقا من أن يغلب النشاط التسويقى على أحدى الشركات ، كما يمكن أن تخصص بعض الشركات القومية القابضة شركة أو أكثر من شركاتها التابعة لأنشطة تجارية ولكن ذلك فى نطاق وحدود التكامل بين مجموعة الشركات .
- يمكن تصور امتداد هذا النمط الجديد الى هيئات تقع الآن خارج نطاق القطاع العام مثل الهيئة العامة للسلع التموينية ، والهيئة القومية للسكك الحديدية . والهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية التى يمكن

أن تتحول كل منها الى شركة قومية قابضة تمتلك شركات تختص كل منها بأحد الأنشطة الرئيسية ، ويسهم هذا التصور فى اضفاء الصبغة الإقتصادية السليمة على إدارة هذه الهيئات وتحويلها من مفهوم الخدمات التقليدية الى مفهوم الخدمات الانتاجية التى يمكن لها تحقيق أرباح وفوائض بحسن الإدارة والتوجيه ، وفى الحقيقة فإن هذا المنطق يمكن أن ينطبق على أغلب ما يسمى الآن بالهيئات الإقتصادية .

ولكن إعمال هذا الاقتراح يتطلب اصدار قانون خاص للشركات القومية القابضة يحدد طبيعتها القانونية واجراءات تأسيسها ، وتكوين رؤوس أموالها وأساليب إدارتها وطبيعة علاقاتها بالدولة من جانب ، وبالشركات التابعة لها من جانب آخر .

ومن المتصور أن الشركات التابعة سيعاد ترتيب أوضاعها وفقا لقانون الشركات المساهمة ومن ثم يعاد تقويم نصيب الدولة فى رؤوس أموالها وتتخذ اجراءات زيادة رأس المال لادخال مساهمات المواطنين فيها (ويشترط دائما أن تكون النسبة الأكبر فى رأس المال سواء كان عاما أو خاصا للمصريين ، كما يشترط أن تكون الإدارة كاملة للمصريين) أما رؤوس أموال الشركات القومية القابضة فتتكون من مجموع رؤوس أموال الشركات التابعة ، وكذا يمكن الالتجاء الى سوق المال لزيادة رؤوس أموالها بطرح أسهم للاكتتاب العام بين الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المصريين فقط (أى يحظر وجود رؤوس أموال غير مصرية فى الشركات القومية القابضة) .

ويشترط فى جميع الأحوال ألا يقل رأس المال العام فى الشركات القومية القابضة عن ٥١٪ .

ومن المفيد اقتراح تحديد حد أقصى لملكية الأسهم بالنسبة للأشخاص الطبيعيين سواء فى الشركات القومية القابضة أو شركاتها التابعة تحسبا لعدم السيطرة على مقدرات هذه الشركات .

ثانيا ـ فى علاقة القطاع العام الجديد بالدولة :

● تلغى تبعية شركات القطاع العام وكذا شركاته القابضة ، للوزارات ، فهذه التبعية لم تكن أبدا من أسباب تقدم القطاع العام بقدر ما كانت فى الأغلب مصدرا للمعوقات وتجسيدا للسلطة الفوقية التى تحد من انطلاق الشركات. ولقد تتابعت على شركات القطاع العام خلال السنوات السابقة مراحل اختلت فيها التبعية التنظيمية وتداولت الوزارات المختلفة الاشراف على شركات معينة دون أن يكون لهذه التغييرات فى التبعية التنظيمية إلا آثاراً هامشية مع بقاء كل المعوقات والسلبيات على ما هى عليه . ولعل بعض الأمثلة تساعد على تنشيط الذاكرة :

ـ تداولت وزارتا الإسكان والتعمير الاشراف على شركات التشييد ومواد البناء والحراريات مرات عدة حسب ما إذا كانت الوزارتين منفصلتين أم مندمجتين .

ـ تداولت وزارتا استصلاح الأراضى (سواء وهى مستقلة أم مندمجة فى وزارة التعمير) ووزارة الزراعة الاشراف على شركات الاستزراع وبرغم تغير التبعية التنظيمية لم يختلف واقع تلك الشركات .

ـ تداولت وزارتا الصناعة والبترول الاشراف على شركات التعدين دون أن ينعكس هذا التغيير على إقتصاديات شركات التعدين (قد يكون انتقال شركات التعدين من وزارة الصناعة الى وزارة البترول أقرب الى المنطق الذى ندعو اليه من تشكيل مجموعات الشركات على أساس التكامل أو الترابط فهى أكثر ارتباطا بشركات وصناعة البترول منها الى خليط الشركات التابعة لوزارة الصناعة) .

ـ يتبع وزارة الثقافة شركات لصناعة الورق ولا أحد يدرى ما علاقة تصنيع الورق بالثقافة ؟ كما يتبعها شركات للانتاج ودور العرض والتوزيع السينمائى !! ووزارة الإعلام يتبعها شركات لانتاج الاسطوانات وأشرطة الكاسيت .

(دعونا نتأمل الحقيقة البسيطة أن شركة مصر للتمثيل والسينما « ستديو مصر » كانت فى الماضى أحدى شركات بنك مصر) .

إن ما أريد تأكيده هو انعدام الصلة بين ما تقوم به شركات القطاع العام حاليا من أنشطة وبين علاقاتها التنظيمية بالوزارات المشرفة عليها .

وفى أحسن الفروض فإن هذه الوزارات عاجزة حقيقة عن حل المشكلات الأساسية التى تعانى منها شركاتها ، والدليل على ذلك استمرار هذه المشكلات وتفاقمها من عام لآخر دون أن تستطيع وزارة ما انقاذ شركاتها ، هل استطاعت وزارة الصناعة مثلا وهى صاحبة الاشراف على أكبر عدد من الشركات أن تقدم يد العون لشركاتها الخاسرة (عدد الشركات الخاسرة يتزايد من سنة لأخرى وأرقام الخسائر تتصاعد) ؟ هل استطاعت الوزارة أن تسهم فى حل اختناقات التمويل وإصلاح خلل الهياكل التمويلية ؟ هل استطاعت الوزارة تخليص شركاتها من فائض العمالة الزائدة ؟ هل استطاعت الوزارة حماية شركاتها من سيل قوانين الإصلاح والرسوب الوظيفى أو متاهات القانون رقم ٨٣ الشهير ؟

الإجابة عن تلك الأسئلة جميعها بالنفى قطعاً ، ولا يملك المتابع لأوضاع شركات القطاع العام إلا أن يتساءل عن جدوى هذه التبعية التنظيمية ومغزاها خاصة إذا أخذنا فى الاعتبار الحقائق الآتية :

- ازدواج عملية الاشراف والرقابة والمتابعة وطلب البيانات بين أجهزة الوزارة المختصة بشئون الشركات وبين مختلف التنظيمات السابقة والحالية للقطاع العام من مؤسسات عامة أو مجالس عليا للقطاعات ذات أمانات فنية ، أو هيئات للقطاع العام (أليست هذه تكاليف لا مبرر لها ونحن ندعو الى التقشف وضغط الانفاق !) .
- افتقاد الصلة المباشرة بين الوزير المختص وبين رؤساء الشركات التابعة (كيف تكون هناك صلات مباشرة بين وزير يشرف على ١١٢ شركة) . ومن ثم تتدنى العلاقة التنظيمية لتنحصر بين رؤساء الشركات وبين

وكلاء الوزارات المختصين الذين يصبحون محاور للاتصال وبالتالى مراكز للتأثير .

- شكلية العلاقة التنظيمية التى تتبدى فى عقد الجمعيات العمومية للشركات مرتين فى السنة ، وفى فترة زمنية قصيرة كل مرة فتتلاصق مواعيد اجتماعاتها ويفوض الوزراء وكلاء الوزارات ومن فى حكمهم لترأس الجمعيات العمومية لتسير على وتيرة واحدة .

إن ما ندعو اليه هو إبعاد القطاع العام الجديد عن دائرة نفوذ الوزارات وسلطة الوزراء ، وهنا سوف تثار اعتراضات هامة لنا عليها تعليق على النحو الآتى :

الاعتراض الأول :

إن إبعاد الشركات عن تبعية الوزارات يضعف من امكانية التخطيط والتنسيق التى تتولاها الوزارة ، ويجعل الوزارات غير قادرة على تنفيذ مشاريعها ومخططاتها .

والتعليق على هذا الاعتراض بسيط ومنطقى ونضعه فى صيغة سؤال آخر ، وهو هل تشرف الوزارات على شركات القطاع الخاص التى تتعامل معها ؟ وهل الشركات الأجنبية التى تتولى تنفيذ بعض المشاريع فى مصر تتبع للوزارات صاحبة المشاريع ؟

إن الاعتراض الحقيقى ليس هو التخوف من عدم امكانية التخطيط والتنسيق ، بل هو الحرص على السلطة والسيطرة ، أما عن التخطيط والتنسيق وضمان تنفيذ المشاريع فأمر هين ، إذ تستطيع كل وزارة أن تطرح مشاريعها فى مناقصات وتتعاقد مع الشركة صاحبة العرض الأفضل ، وستكون التعاقدات الحكومية هى الأساس الحقيقى لربط الشركات بخطط الدولة ممثلة فى وزاراتها (الحكومة فى مصر هى العميل الأول والأكبر الذى لا تستطيع الشركات أن تتجاهله) .

الاعتراض الثانى :

إن شركات القطاع العام تمثل ملكية عامة لابد أن تجد من يمثلها لدى الدولة ويكون بالتالى متحملا للمسئولية الدستورية ، لذا ، فإن تبعية الشركات للوزارات تحقق فى هذه الغاية فالوزراء مسئولون دستوريا عن شركاتهم .

والحقيقة أن أحدا لا يجادل فى أهمية التمسك بالقواعد الدستورية السليمة ، ولكن لنا أن نتساءل ، هل منعت مسئولية الوزراء الدستورية من وقوع الأخطاء والانحرافات وتدهور الانتاج والانتاجية وتزايد الخسائر فى الشركات التى يشرفون عليها ؟

هل كانت تبعية الشركات للوزارات سببا كافيا لمنع وقائع الانحرافات والمخالفات التى تزدحم بها تقارير الرقابة الإدارية ومناقضات الجهاز المركزى للمحاسبات ؟ ألا نجد الوزراء يضطرون الى تنحية مجالس إدارة شركات تابعة لهم وتعيين مفوضين لإدارتها كوسيلة لتجنب مزيد من الانحرافات والأخطاء ؟ هل نراجع عدد الشركات التى تم تنحية رؤساء مجالس إدارتها خلال السنوات الثلاث الأخيرة فقط والتى لا يزال عدد منها حتى الآن يدار بمفوضين ، وثمة تساؤل أخير لدحض هذا الاعتراض الثانى ، هل يدلنى أحد عن المسئول دستوريا عن عشرات الشركات التى تكونت تحت مظلة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الشهير والتى تسهم وزارات الدولة بمفوضين ، وثمة تساؤل أخير لو حض هذا الاعتراض الثانى ، هل يدلنى أحد عن من هو المسئول دستوريا عن عشرات الشركات التى تكونت تحت مظلة القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٣ الشهير والتى تسهم وزارات الدولة وشركات وبنوك القطاع العام بالنسبة الأكبر فى رؤوس أموالها (بما يكاد يجاوز ٩٥٪ من رأس المال فى كثير من الحالات) ومع ذلك فهى تعتبر قانونا من شركات القطاع الخاص ؟ إننى أعتقد مخلصا بأن دعاوى الاشراف والتنسيق والمسئولية الدستورية إن هى الا تصورات لا تجد لها حقيقة على أرض الواقع ، وإلا فمن هم الوزراء الذين تحملوا مسئولياتهم الدستورية

وتمت مساءلتهم قانونيا عن الخسائر والأخطاء والانحرافات فى الشركات التى يشرفون عليها ؟

الاعتراض الثالث :

وثمة اعتراض وجيه قد يثيره المدافعون عن بقاء أوضاع القطاع العام على ما هى عليه ، فيقولون إن القطاع العام هو أساس التنمية وحامل لواءها ، وهو المسئول عن تنفيذ ما يزيد عن ٩٠٪ من حجم مشروعات خطة التنمية الاقتصادية ، وأن إخراجه من دائرة إشراف الوزارات سوف يخرجه بالتالى من نطاق التخطيط القومى ، ومن ثم يكون ذلك عامل هدم وإنشال لجهود التنمية القومية .

والإجابة على هذا الاعتراض تكمن أيضا فى سؤال نتوجه به الى المسئولين عن التخطيط القومى بوزارة التخطيط - وهو ألا يدرجون دائما فى كل خطط التنمية سواء الخمسية أو السنوية استثمارات ومشروعات تخصص للقطاع الخاص ليتحمل مسئوليتها ؟ والسؤال هل هذه الأرقام حقيقية وجادة أم هى من نوع المتمم الحسابى لإكمال أرقام الخطة ؟ إذا كانت الأرقام حقيقية وجادة فلا خوف إذن من تطوير القطاع العام على النحو الذى نقترحه ، فلن يكون القطاع العام الجديد - ورأس المال العام به لا يقل عن ٥١٪ فى المتوسط - أقل وطنية أو اخلاصا أو قدرة عن الوفاء بأهداف الخطة من القطاع الخاص التقليدى ، أما إذا كانت الأرقام غير حقيقية فلا تعليق لنا .

إننا ندعى أن إسهام القطاع العام الجديد فى تنفيذ أهداف الخطة سيكون أكثر التزاما وأعلى كفاءة وانتاجية لأنه سوف يصدر عن شركات متحررة يديرها مديرون متحررون من الضغوط والقيود البيروقراطية وتحكمهم الاعتبارات الإدارية والإقتصادية السليمة ، ويراقبها وينفعل بمشاكلهاويعمل على دعمها وحمايتها أصحابها الحقيقيون ، ملاكها الفعليون فى جمعيات عمومية حقيقية وليست شكلية .

وتستطيع الدولة المتخففة من أعباء إدار القطاع العام الجديد أن تراقب وتحاسب وتكافىء وتحفز من خلال الإستخدام الواعى للسياسات المالية والائتمانية والنقدية وأدواتها المختلفة .

وبذلك تعود الأمور فى القطاع العام الجديد الى طبيعتها فيصبح قطاعا عاما من حيث الملكية ولكنه قطاع خاص من حيث الإدارة والفعالية . (وهل يجادل أحد أن بنك مصر وشركاته قبل التأميم كان من حيث الأمر الواقع قطاعا عاما حقيقيا فى خدمة الإقتصاد الوطنى ترعاه الدولة وتدعمه) .

الاعتراض الرابع :

وقد يقول البعض أنه مع التسليم بكل ما سبق ، تبقى مشكلة أساسية وهى كيف تنسق وتوجه الدولة أنشطة القطاع العام الجديد وتضمن التزامه بخطط التنمية ، وكذا كيف تراقب استثماراتها فى شركاته .

ولنا تصور بسيط لعلاج هذه المشكلة يتلخص فى أن الارتباط الوثيق بين أهداف الدولة وسياساتها وبين القطاع العام الجديد سيتدعم من خلال الأمور الآتية :

- تمثيل الدولة فى مجالس إدارات الشركات القومية القابضة والشركات التابعة (من المتصور أن رؤساء الشركات القابضة سيكونون دائما من بين ممثلى الحكومة) .
- توجيه الشركات من خلال العقود الحكومية والتى ستمثل مصدرا من أهم مصادر النشاط لها

وفى الحقيقة فانه من المتصور فى التنظيم الجديد أن يباشر بنك الإستثمار القومى دورا أساسيا وبارزا حيث يتولى إدارة محفظة الأوراق المالية الحكومية .

ونحن نتصور لبنك الإستثمار القومى دورا حقيقيا فى توجيه

الاستثمارات الحكومية فى القطاع العام واستخدام سياسات تمويلية جادة للحفاظ على هذه الإستثمارات وتنميتها وفى نفس الوقت دعم امكانيات القطاع العام الجديد .

ونحن نتصور فى الوضع الجديد أن يكون بنك الإستثمار القومى ـ بعد تطويره وتعديل قانونه ـ هو حلقة الوصل الأساسية والفعالة بين القطاع العام وبين الحكومة .

خامسا ـ الاطار التشريعى للقطاع العام :

صدرالقانون رقم ٦٠ لسنة **١٩٧١** فى ظل تنظيم اقتصادى تسوده وتسيطر عليه فكرة المؤسسة العامة بما لها من سلطات واختصاصات بالنسبة لشركات القطاع العام . ثم صدر القانون رقم **١١١** لسنة **١٩٧٥** الذى الغى المؤسسات العامة واوجد بدلا منها المجالس العليا للقطاعات واماناتها الفنية ومنذ ذلك الحين تعددت الشكوى من عدم ملائمة الأوضاع التشريعية السائدة للظروف المتغيرة التى يشهدها الاقتصاد القومى وتترك اثارها واضحة على القطاع العام وخاصة بعد صدور قانون استثمار رأس المال العربى والاجنبى رقم **٤٣** لسنة **١٩٧٤** وتدفق الاستثمارات الاجنبية والتى تتخذ شكل شركات خاصة (قطاع خاص) وتتمتع بمزايا لا تتوفر لشركات القطاع العام . لذلك فقد صدر القانون رقم **٩٧** لسنة **١٩٨٣** الذى نص على الغاء القانون رقم ٦٠ لسنة **١٩٧١** والقانون رقم **١١١** لسنة **١٩٧٥** وانشاء هيئات القطاع العام . وبالرغم من مرور عامين على انشاءها الا أن القطاع العام مازال يعانى ذات المشاكل ومازالت شركاته تئن من العديد من القيود التى تتجلى آثارها فى شكل خسائر متزايدة وكفاءة منخفضة .

ويتطلب الأمر رؤية تشريعية جديدة للقطاع العام تتوافق مع فلسفة التطوير المقترحة .

سادسا ـ القطاع العام . . . والمشروعات المشتركة :

ان ظهور المشروعات المشتركة يعتبر من أهم الظواهر المترتبة على الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى فى مصر وإصدار القانون رقم **٤٣** لسنة **١٩٧٤** فى شأن استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة .

وبنص القانون المشار اليه ، فان هذه المشروعات المشتركة تعتبر من شركات القطاع الخاص حتى وان اشترك فيها رأس مال عام . ومن ثم فهى تتمتع بمزايا واعفاءات ضريبية وجمركية ، كما تعفى من الخضوع للقوانين والنظم التى تحكم شركات القطاع العام .

وانطلاقا من هده الحقيقة ، فقد بدأ الاهتمام يتجه فى الآونة الأخيرة الى ملاحظة تطور هذه المشروعات المشتركة وتحليل الدور الذى تقوم به فى التنمية الاقتصادية بمصر ، ومدى الآثار المترتبة على اتساع نطاقها بالنسبة لمستقبل القطاع العام خاصة اذا أخذنا فى الاعتبار الاتجاه الواضح لدى شركات القطاع العام للدخول فى مشروعات مشتركة وتأسيس شركات جديدة يسهم فيها رأس المال الخاص الوطنى أو الأجنبى تحت مظلة القانون رقم **٤٣** لسنة **١٩٧٤** ، ومن ثم خروجها عن دائرة القطاع العام .

وفى محاولة لاستيضاح أهميه هدا الموضوع ، نتناول الأمور الآتية :

- تحديد العوامل والأسس العامة التى تقوم عليها المشروعات المشتركة مع رأس المال الأجنبى فى الدول النامية عادة .
- مراجعة موقف المشروعات المشتركة التى قامت فى مصر تحت القانون **٤٣** لسنة **١٩٧٤** ومدى توافقها مع تلك العوامل والأسس العامة .
- اقتراح الضوابط التى تكفل توظيف المشروعات المشتركة فى خدمة أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية دون الاضرار بالقطاع العام المصرى .

الأسس العامة لقيام المشروعات المشتركة :

يتفق الرأى على أن أهم الأسس التى تدعو لقيام مشروعات مشتركة هى :

- **أن يتحقق عن قيام هذه المشروعات المشتركة جذب رؤوس أموال أجنبية حيث تفتقر الدولة الى هذه الأموال من مصادرها الذاتية أو أوعية الادخار المحلية . ولاشك أن توفير رأس المال اللازم للمشروع يمثل ركنا هاما من أركان نجاحه وقدرته على تحقيق أهدافه .**
- **أن يتوفر من خلال قيام المشروعات المشتركة استقدام خبرات فنية وادارية تعكس التكنولوجيا المتقدمة فى الدول الآتية منها تلك المساهمات ومن ثم تعمل على رفع مستوى**

الكفاءة والانتاجية فى المجتمع النامى وتسهم فى تطوير الانتاج ووسائله وادخال منتجات جديدة ، كما تعمل على خلق فرص عمل لمهن وتخصصات جديدة وتعمل على تطوير تركيب ومستوى مهارة القوى العاملة الوطنية .

- أن تعمل هذه المشروعات المشتركة بما يتوفر لها من امكانيات انتاجية ومالية وخبرات ادارية ، ونتيجة لارتباطها بمؤسسات كبرى متطورة ، على زيادة الصادرات من الانتاج وغـزو أسواق خارجية جديدة وتعريف المجتمع العالمى بالانتاج المحلى الذى لم يكن ليستطيع الوصول الى تلك الأسواق .

والى جانب الأسس السابقة ، فانه من المتعارف عليه أن المشروعات المشتركة لكى تبرر ما تحصل عليه من مزايا واعفاءات هى فى ذاتها تكلفة وعبء على الاقتصاد القومى ينبغى أن تسهم فى حل مشكلات الانتاج وتوفير متطلبات المجتمع دون تناقض مع ما هو قائم فعـلا من طاقـات انتاجية وطنية ، وكذا توفير فرص العمل الجديدة وخلق الكوادر المـدربـة دون سحب من الرصيد المتاح فى الشركات والوحدات القائمة فعلا والتى تمثل استثمارا قوميا له تكلفة .

مراجعة المشروعات المشتركة مع القطاع العام :

توضح الجداول الآتية موقف المشروعات المشتركة مع القطاع العام حتى ١٩٨٣/٦/٣٠ :

عدد الشركات الأجنبية المشتركة مع القطاع العام
موزعة تبعا لقطاعات النشاط حتى ٣٠/ ٦/ ١٩٨٣

القطـــاع	عدد الشركات	النسـبة٪
قطاع الانتاج السلعى :		
مشروعات صناعية	٩٠	٣٠
مشروعات زراعية	٣٣	١١
مشروعات انشائية	١٨	٦

قطاع التمويل والخدمات :		
مشروعات تمويلية	٩٥	٣١ر٧
مشروعات خدمية	٣٧	١٢ر٣
قطاع المناطق الحرة :		
مشروعات مختلفة	٢٧	٩
الاجمالى	٣٠٠	١٠٠

مساهمات القطاع العام ، القطاع الخاص ، القطاع الأجنبى فى المشروعات المشتركة الموافق عليها داخل البلاد حتى ٣٠/ ٦/ ١٩٨٣

« القيمة بالمليون جنيه »

القطاع	اجمالى رأس المال	القطاع العام		القطاع الخاص		القطاع الأجنبى	
		قيمة المساهمة ٢	النسبة ٢ : ١	قيمة المساهمة ٣	النسبة ٣ : ١	قيمة المساهمة ٤	النسبة ٤ : ١
الصناعة	١٦٠١ر٦	٦٢١ر٤	٣٩	٥٥١ر٨	٣٤	٤٢٨ر٢	٢٧
الزراعة	٢٤٥ر٧	٩٠ر٥	٣٧	١١٠ر٤	٤٥	٤٤ر٦	١٨
الانشاءات	٣٨٤ر٩	٣٥ر٩	٩	٢٤٤ر٨	٦٤	١٠٤ر٢	٢٧
التمويل	٢١٧٥	٥٢٣ر٦	٢٤	٥٩٤ر٥	٢٧	١٠٥٦ر٨	٤٩
الخدامات	٩٤١	٧٧	٨	٥١٠ر١	٥٤	٣٥٣ر٨	٣٨
الاجمالى	٥٣٤٨ر٢	١٣٤٨ر٧	٢٥	٢٠١١ر٨	٣٨	١٩٨٧ر٨	٣٧

المصدر : مركز الاحصاء بالهيئة العامة لاستثمار رأس المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة .

نسبة مساهمة الدول المتقدمة
فى رءوس أموال المشروعات الموافق عليها حتى ٣٠/ ٦/ ١٩٨٣

القطـــاع	نسبة المساهمة ٪
غزل ونسيج	٦ر٧
صناعات غذائية	٢ر٧
صناعات كيماوية	٦ر١٨
صناعات خشبية	٧ر١٢
صناعات معدنية	ـــر٢
صناعات دوائية	٢ر١١
صناعات تعدينية	ـــــ
صناعات هندسية	٨ر٢٦
مواد البناء	٣ر٨
الأجمـــالى	**٥ر١١**

المصدر : مركز الأحصاء بالهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة .

وفى ضوء البيانات السابقة ، يمكن استخلاص النتائج الآتية :

● ان الأسس التى تقوم عليها المشروعات المشتركة بين القطاع العام والشركاء الأجانب لا تتفق فى الغالب مع الأسس العامة المقبولة للمشروعات المشتركة ونحن نميل الى تحبيذ الرأى القائل بأن شركات القطاع العام انما تلجأ الى تكوين شركات مشتركة من أجل التخلص من القيود المعوقات التى تعترضها والتمتع بالمزايا والاعفاءات التى يبيحها القانون رقم **٤٣** لسنة **١٩٧٤** للشركات التى تنشأ فى ظله .

● ان اقبال الشركاء الأجانب على الدخول فى مشروعات مشتركة مع القطاع العام دليل على حسن تقديرهم للامكانيات والطاقات المتاحة لوحدات القطاع العام والتى تعكس

حصيلة استثمارات هائلة على مدى السنوات العشرين الأخيرة . أى أن الشركاء الأجانب يحصلون فى مقابل مساهمات رأسمالية محدودة على عوائد هائلة نتيجة مشاركتهم للقطاع العام لم تكن تتحقق لهم حال قيامهم بتنفيذ تلك المشروعات منفردين .

- ان سلخ بعض وحدات أو أجزاء من وحدات القطاع العام والدخول بها كحصة فى تشكيل مشروعات مشتركة ، بالاضافة الى مشكلات سوء التقييم السابق الاشارة اليها ، فانها تخلق مصاعب أخرى حيث تتباين ظروف العمل ومستويات الأجور ومزايا العاملين عنها فى وحدات القطاع العام الأصلية ، وبالتالى يترتب على ذلك اخلال بتوازن واستقرار علاقات العمل ، وخلق مناخ غير محابى للانتاج فى شركات القطاع العام .

- ان الشركاء الأجانب حين يسرعون فى تشكيل شركات مشتركة مع القطاع العام انما يتخيرون أفضل وحداته ذات المراكز المالية القوية والسمعة التسويقية الجيدة والطاقات الانتاجية واحتمالات التوسع الكبيرة . وهذا الأمر يجعلنا نتجه الى الاقتناع بأن مساهمات القطاع العام مع شركاء أجانب لا يترتب عليها عادة ادخال تكنولوجيات متطورة أو رؤوس أموال غير متاحة أصلا ، بل هى تمكين للشريك الأجنبى من تحقيق منافع هائلة برؤوس أموال قليلة كان يمكن توفيرها عن طريق الاقتراض أو زيادة رأس المال مثلا عن طريق الاكتتاب العام .

- ان تكوين الشركات المشتركة ليس هو الطريق الوحيد المتاح للقطاع العام لتحقيق أهدافه فى التطوير التكنولوجى أو زيادة قدراته المالية والتسويقية . ان هناك أساليب أخرى متاحة منها على سبيل المثال استئجار الخبرة الادارية (كما فى صناعة الفنادق) أو الحصول على امتياز انتاج سلعة أو سلع أجنبية (كما فى صناعة الأدوية) أو اسناد تنفيذ عمليات معينة الى شركات أجنبية لحساب شركة القطاع العام (كما فى قطاع المقاولات) . ومن ثم فان وحدات القطاع العام مدعوة الى ترشيد قراراتها بتكوين شركات مشتركة وذلك بالبحث عن الصيغة الأمثل التى تتناسب وظروفها الذاتية .

- ان بعض الشركات المشتركة التى تم تكوينها (أو هى بصدد التكوين) قامت على أساس شروط هى فى الغالب مجحفة بالطرف المصرى ومتميزة لحساب الشريك الأجنبى . ولعل من أخطر مثل هذه الشروط ما يلى :

— اشتراط عدم قيام مشروعات مشتركة أخرى لانتاج ذات السلعة لمدة محدده وهذا

الشرط الاحتكـارى يعتـبر قيدا غير مقبـول فى الـظروف والأوضـاع التى تمر بها الاقتصاديات النامية عموما ومصر بصفة خاصة .

وبتدارس هذه العوامل نخلص الى أن تطوير قوانين ونظم القطاع العام والاقتراب بها من فلسفة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وكذا حل مشكلات السيولة واختلال الهياكل التمويلية وتحرير ادارة الشركات من القيود البيروقراطية التى تفرضها الوزارات ، كل ذلك يكون الطريق نحو ترشيد عملية تكوين الشركات المشتركة بحيث تقتصر على تلك الحالات التى تثبت دراسات الجدوى سلامة القرار بالمشاركة ووضوح المزايا العائدة لشركة القطاع العام المعنية .

الفصل السابع

الأدارة بالحكم المحلى

أولا - التنظيمات الاساسية للحكم المحلى :

- المحافظات - المراكز - المدن - الاحياء - القرى .
- المجلس الاعلى للحكم المحلى .
- الاقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمى .
- مجلس المحافظين .

ثانيا - ادارة المحافظة :

(أ) المجالس الشعبية المحلية للمحافظات .

(ب) المحافظون .

(جـ) المجلس التنفيذى للمحافظة .

(د) الموارد المالية للمحافظات .

ثالثا - ادارة المركز والمدينة والحى والقرية :

(أ) المجالس الشعبية المحلية للمراكز .

(ب) المجالس الشعبية المحلية للمدن .

(جـ) الموارد الشعبية المحلية للاحياء .

(د) المجالس الشعبية المحلية للاحياء .

(هـ) المجالس الشعبية المحلية للقرى .

(و) رؤساء المراكز والمدن والاحياء والقرى .

رابعا - ملاحظات حول القانون **٤٣** وتعديلاته .

خامسا - تنظيم الاجهزة الفنية والادارية على المستوى المحلى .

سادسا - علاقات وحدات الحكم المحلى ودورها فى التنمية .

سابعا - أسلوب تطوير نظام الحكم المحلى والتشريعات المنظمة له .

الفصل السابع

الادارة بالحكم المحلى

كان القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الادارة المحلية والقرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شأن الحكم المحلى هما من الخطوات الأولى على طريق نظام الادارة المحلية . ثم صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون نظام الحكم المحلى والذى نص فى المادة السابعة من مواد الاصدار على الغاء القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ المشار اليهما . ولقد أسفر التطبيق العملى خلال تلك الفترة عن ايجابيات وسلبيات كانت سببا فى اصدار القانون الحالى الذى ينظم أمور الحكم المحلى وهو القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

وعلى طريق التطبيق خلال تلك السنوات وضحت اتجاهات رئيسية فى نظام الحكم المحلى كان أهمها محاولة تحقيق اللامركزية الادارية وتوفير المقومات السليمة لقيام حكم محلى يتمتع بالصلاحيات والسلطات التى تمكنه من تخطيط وادارة التنمية المحلية والسيطرة على أمور الخدمات والأنشطة الادارية المختلفة بالمحافظات .

وسنعرض فى هذا الفصل لأساسيا نظام الحكم المحلى فى مصر كما وردت فى القانون القائم حاليا .

أولا - التنظيمات الأساسية للحكم المحلى :

ينص القانون على أن وحدات الحكم المحلى هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم انشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها والغائها على النحو الآتى :

المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية **ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة** واحدة .

المراكز والمدن والأحياء : بقرار من رئيس **مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى** للمحافظة .

القرى : بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبى للمحافظة .

هذا ويبلغ عدد وحدات الحكم المحلى **٢٦ محافظة** ، **١٧٢** مدينة ، **١٤٥** مركزاً ، ٢٦ حياً ، ٨٠٨ قرى . (١)

وتتولى وحدات الحكم المحلى فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها . كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها ، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

وقد نص القانون رقم **٥٠** لسنة **١٩٨١** فى تعديله للمادة رقم **٣** من القانون رقم **٤٣** لسنة **١٩٧٩** على أن « يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلس شعبى محلى يشكل من أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا ويكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ، ويشترط أن يكون من بين أعضاء المجلس عنصر من النساء » .

المجلس الأعلى للحكم المحلى :

يشكل مجلس أعلى للحكم المحلى برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية :

- الوزير المختص بالحكم المحلى .
- المحافظين .
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات .

---

(١) حسن أحمد توفيق ، **الادارة العامة** ، (القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٨٣) . ص ٧٢ .

ويختص هذا المجلس بالنظر فى كل ما يتعلق بنظام الحكم المحلى من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلى .

الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمى :

تقسم جمهورية مصر العربية الى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر ويكون لكل اقليم عاصمة . وينشأ فى كل اقليم اقتصادى لجنه عليا للتخطيط الاقليمى تشكل برئاسة محافظ عاصمة الاقليم وعضوية كل من :

- محافظى المحافظات المكونة للاقليم .
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للاقليم .
- رئيس هيئة التخطيط الاقليمى أمينا عاما للجنة .
- ممثلى الوزارات المختصة .

وتختص هذه اللجنة بالآتى :

- التنسيق بين خطط المحافظات واقرار الأولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الاقليمى والتى تتخذ أساسا فى وضع بدائل لخطة الاقليم وذلك على ضوء الموارد المتاحة محليا ومركزيا .
- النظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الاقليمى فى الخطة وفقا للظروف التى تواجه تنفيذها ويعرض ما تصدره اللجنة من توصيات على المجلس الأعلى للحكم المحلى .

- تنشأ بكل من الأقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الاقليمى تتبع وزير التخطيط . وتختص هذه الهيئة بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد امكانيات وموارد الاقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى ، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للاقليم . والقيام باعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الاقليم .

الأقاليم الاقتصادية لجمهورية مصر العربية
فى ضوء القرار الجمهورى
رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧

الأقاليم	العاصمة	المحافظات التى يشملها
القاهرة	القاهرة	القاهرة ـ الجيزة ـ القليوبية
الاسكندرية	الاسكندرية	الاسكندرية ـ البحيرة ـ منطقة النوبارية
الدلتا	طنطا	المنوفية ـ الغربية ـ كفر الشيخ ـ دمياط ـ الدقهلية
قناة السويس	الاسماعيلية	سيناء ـ بورسعيد ـ الاسماعيلية السويس ـ الشرقية ـ الجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر حتى نهاية خليج السويس
مطروح	مطروح	مطروح
شمال الصعيد	المنيا	بنى سويف ـ المنيا ـ الفيوم ـ جزء من شمال محافظة البحر الأحمر
أسيوط	أسيوط	أسيوط ـ الوداى الجديد
جنوب الصعيد	أسوان	سوهاج ـ قنا ـ أسوان ـ الجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر

ثانيا ـ ادارة المحافظة :

(أ) المجالس الشعبية المحلية للمحافظات :

يشكل بكل محافظة مجلس شعبى محلى من ستة أعضاء عن كل مركز أو قسم ادارى أحدهم على الأقل من النساء . ويكون تمثيل كل مركز أو قسم ادارى فى كل من محافظات منطقة القناة ومطروح والوادى الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر بعشرة

أعضاء أحدهم على الأقل من النساء . يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة وفقا للمادة (٢) من هذا القانون .

وله أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الانتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة فى دائرة المحافظة .

كما يتولى الاشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية .

ويختص فى اطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بما يأتى :

- اقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامى .
- تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية .
- الموافقة على المشروعات العامة بما يفى بمتطلبات الاسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى والتعمير .
- الموافقة على انشاء المرافق التى تعود بالنفع العام على المحافظة .
- اقرار انشاء المشروعات الانتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائى .
- اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلى .
- فرض الرسوم ذات الطابع المحلى - وفقا لأحكام هذا القانون - أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الاعفاء منها أو الغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء .
- دراسة واعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها .
- اصدار التوصيات بالنسبة للمقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلى .
- اقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير فى كافة المجالات .
- اقتراح انشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى أو أجنبى وكذلك

القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة ، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربى والأجنبى .

- مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة والتى لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها .
- الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والاشتراك فى الندوات والمناقشات والدراسات التى تجريها السلطات المركزية .

وللمجلس الشعبى المحلى اصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة .

ويبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته الى المحافظة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها .

كما يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة وطبقا للقواعد المقررة فى هذا القانون ولائحته التنفيذية بما يأتى :

- الاشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس .
- التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .
- الموافقة على اقتراحات المجالس بانشاء أو الغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسماءها .

(ب) **المحافظون :**

يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه واعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية . ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو المجالس المحلية .

ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش .

ويعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة الكاملة على كل مرافق الخدمات والانتاج فى نطاق المحافظة ويكون مسئولا عن كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الانتاج الزراعى والصناعى بالمحافظة .

والمحافظ مسئول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه فى ذلك مدير الأمن فى اطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية ، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ، ويلتزم مدير الأمن باخطاره فورا بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة فى هذا الشأن بالاتفاق بينهما .

وللمحافظ أن يتخذ جميع الاجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وازالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الادارى .

- ويتولى المحافظ بالنسبة الى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الحكم المحلى وفقا لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ويكون المحافظ فى دائرة اختصاصه رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية .

وتكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس ادارات الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة .

ويتولى الاشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة وكذلك جميع فروع الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها الى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وذلك بابداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الانتاج وحسن الأداء ، كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها .

كما يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء - أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة وقواعد التصرف فى الأراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة استصلاح الأراضى ، على أن تعطى الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين فى دائرتها . ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والاسكان واستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة .

(جـ) المجلس التنفيذى للمحافظة :

يشكل بكل محافظة مجلس تنفيذى برئاسة المحافظ وعضوية :

- مساعد المحافظ (1) .
- رؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة فى نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .
- سكرتير عام المحافظة ويكون أمينا للمجلس .

ويجتمع هذا المجلس بدعوة من المحافظ مرة على الأقل كل شهر فى المكان الذى يحدده :

ويتولى المجلس التنفيذى للمحافظة الاختصاصات الآتية :

- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة .
- اعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات ـ بعد اعتمادها ـ على الوحدات المحلية .
- معاونة المحافظ فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبى المحلى موضع التنفيذ .
- وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالمحافظة
- وضع القواعد العامة لادارة واستثمار أراضى المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها .
- وضع القواعد الخاصة بمشروعات الاسكان والتخطيط العمرانى .
- دراسة وابداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحى الفنية والادارية والقانونية .
- دراسة وابداء الرأى فى المشروعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة .
- دراسة وبحث ما يحيله اليه المحافظ أو المجلس الشعبى المحلى من الموضوعات .

(1) صدر قرار جمهورى بتغيير وصف «مساعد المحافظ» الى «نائب المحافظ» ويكون تعيينه بدرجة نائب وزير (جريدة الأهرام الصادرة فى ٣ نوفمبر ١٩٨١) .

ويحل أقدم مساعدى المحافظ ، وفقا لترتيب أقدميتهم محل المحافظ فى حالة غيابه وفى حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته .

(د) الموارد المالية للمحافظات :

تشمل موارد المحافظات ما يأتى :

١ - الموارد المشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن ما يأتى :

● نصيب المحافظة فى الضريبة الاضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتها ، ويحدد القانون سعر هذه الضريبة بحيث يكون حدها الأقصى ٥٪ من قيمة الضريبة الجمركية ، وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

● نصيب المحافظة فى الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية . وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

واذا اختلف المركز الرئيسى لاحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن فى دائرته مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبة الاضافية وتحتفظ هذه المحافظة بنصف هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد بالشركة .

ويصدر قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة .

٢ - الموارد الخاصة بالمحافظة وتتضمن ما يأتى :

● ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان فى المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الاضافية على ضريبة الأطيان فى المحافظة .

● ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة .

- حصيلة استثمار أموال المحافظة وايرادات المرافق التى تقوم بادارتها .
- الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة .
- الاعانات الحكومية .
- التبرعات والهبات والوصايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

ثالثا - ادارة المركز والمدينة والحى والقرية :

المجالس الشعبية المحلية للمراكز :

يشكل بكل مركز مجلس شعبى محلى تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعشرة أعضاء أحدهم على الأقل من النساء وتمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بستة أعضاء عن كل وحدة من بينهم عضو على الأقل من النساء . وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا .

واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للمركز فى نطاق السياسة العامة للمحافظة الاشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز والتصديق على قراراتها فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز ويختص فى حدود القوانين واللوائح بما يأتى :

- اقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها واقرار مشروع الحساب الختامى .
- تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها .
- اقتراح انشاء مختلف المرافق التى تعود بالنفع العام على المركز .

ـ تحديد واقرار القواعد العامة لادارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها .

ـ الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير فى كافة المجالات .

ـ الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية بالمركز ورفع كفاءة العمل بها .

ـ اقتراح خطط رفع الكفاية الانتاجية .

المجالس الشعبية المحلية للمدن :

يشكل بكل مدينة مجلس شعبى محلى على أساس تمثيل كل قسم ادارى بعشرة أعضاء أحدهم على الأقل من النساء ويكون عدد الأعضاء فى المدينة ذات القسم الواحد بثمانية عشر عضوا . من بينهم عضوان على الأقل من النساء .

وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضاءه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا .

واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

كما يتولى المجلس الشعبى المحلى للمدينة ـ فى نطاق السياسة العامة للمركز ـ الرقابة والاشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق المدينة .

الموارد المالية للمدينة :

تشمل موارد المدينة ما يأتى :

١ ـ حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصاص المدينة والضرائب الاضافية المقررة عليها ماعدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقا للقانون لأغراض قومية .

٢ ـ حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة المدينة .

٣ ـ ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الاضافية المقررة على هذه الأطيان

٤ - ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

٥ - حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقا للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة .

٦ - الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح على ما يأتى :

- مستخرجات قيد المواليد والاجراءات الصحية .
- رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد .
- أعمال التنظيم والمجارى واشغال الطرق والحدائق العامة .
- المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية .
- حيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك .
- المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها .

- ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك .
- الأسواق المرخص فى ادارتها للأشخاص الخاصة .
- استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١٪ من قيمة الاستهلاك اذا لم يتول المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه .
- الانتفاع بالشواطىء والسواحل أو استغلالها .
- الايجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المبانى لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الايجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية .

٧ ـ المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة .

٨ ـ حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من ايجار المبانى وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة .

٩ ـ ايرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التى تتولاها وايرادات الأسواق العامة فى نطاقها .

١٠ـ الاعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

١١ـ القروض التى يعقدها المجلس .

المجالس الشعبية المحلية للاحياء :

يجوز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى الى أحياء .

ويشكل بكل حى مجلس شعبى محلى على أساس تمثيل كل قسم ادارى بثمانية أعضاء أحدهم على الأقل من النساء ، ويشكل المجلس الشعبى المحلى الذى يضم قسما اداريا واحدا من أربعة عشر عضوا من بينهم عضو على الأقل من النساء .

وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا .

واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

كما يتولى المجلس الشعبى المحلى للحى فى نطاق السياسة العامة للمدينة الرقابة والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الحى .

المجالس الشعبية المحلية للقرى :

يشكل فى كل قرية مجلس شعبى من ثمانية عشر عضوا من بينهم عضو على الأقل من النساء على أنه إذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة ، تمثل القرية التى فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل ، وباقى القرى بعضو واحد على الأقل لكل منها .

ولا يجوز فى جميع الأحـوال أن يقل عدد أعضاء المجلس عن ثمانية عشر عضوا ، ولا أن يزيد عن ذلك الا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الأدنى المشار اليه .

ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

ويحـل الـوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه ، واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا ، واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للقرية فى نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاقه .

رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى :

- **يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز ، كما يشكل مجلس تنفيذى للمركز .**
- **يكـون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة .**

كما يشكل بكل مدينة مجلس تنفيذى برئاسة رئيس المدينة وعضوية كل من :

— مديرى ادارات الخدمات والانتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

— سكرتير المدينة ويكون أمينا للمجلس .

ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس المدينة فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمدينة . كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله المجلس الشعبى المحلى أو رئيس المدينة من الموضوعات ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى :

- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقييم سنوى للأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة .
- اعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات ـ بعد اعتمادها ـ عى مشروعات الأحياء المختلفة .
- مراقبة تحصيل موارد المدينة .
- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية .

يكون لكل حى رئيس وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية . ويشكل بكل حى مجلس تنفيذى برئاسة رئيس الحى وعضوية كل من :

— رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الحى الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

— سكرتير الحى ويكون أمينا للجنة .

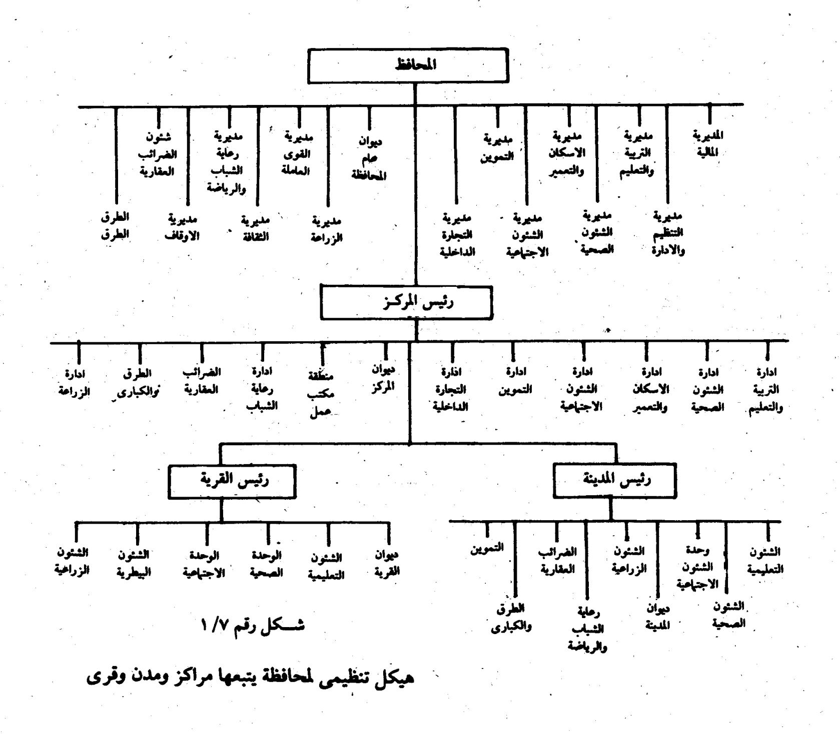
ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس الحى فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون الحى . كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله اليه المجلس المحلى أو رئيس الحى من الموضوعات .

ويتولى المجلس بوجه خاص فى خدود القوانين واللوائح ما يأتى :

- مراقبة تحصيل الموارد .
- وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالحى .
- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للحى وتقييم مستوى الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحى .

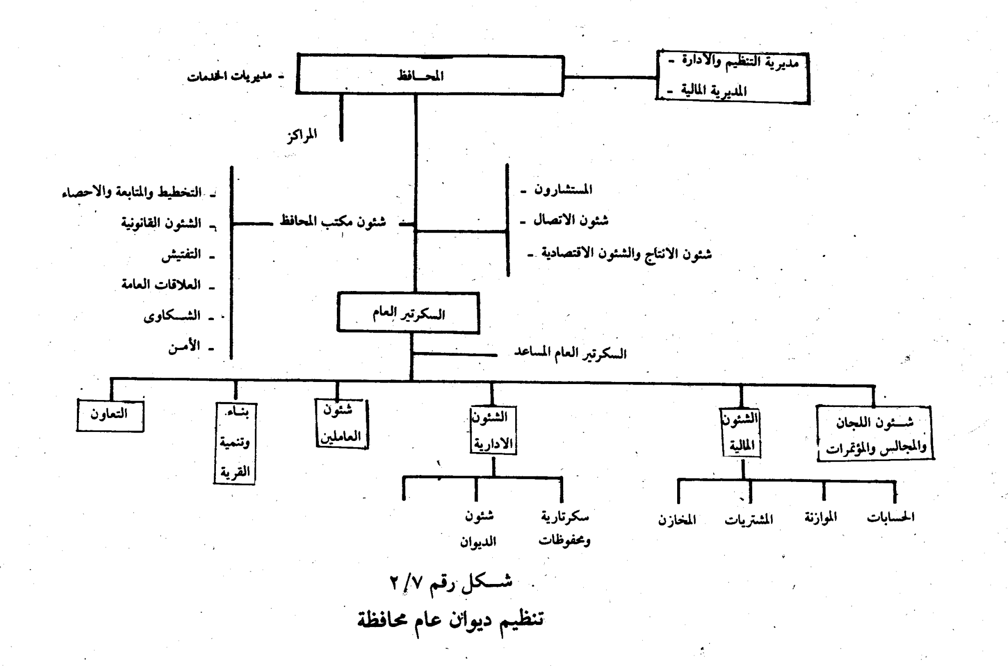
● يكون لكل قرية رئيس تكون له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية .. ويشكل بكل قرية مجلس تنفيذى برئاسة رئيس القرية وعضـوية رؤسـاء الأجهـزة التنفيذية بدائـرة القـرية وسكرتير القرية وتكون له نفس اختصاصات المجلس التنفيذى للحى والمدينة .

والأشكال التالية تصور التنظيمات النمطية لوحدات الحكم المحلى :



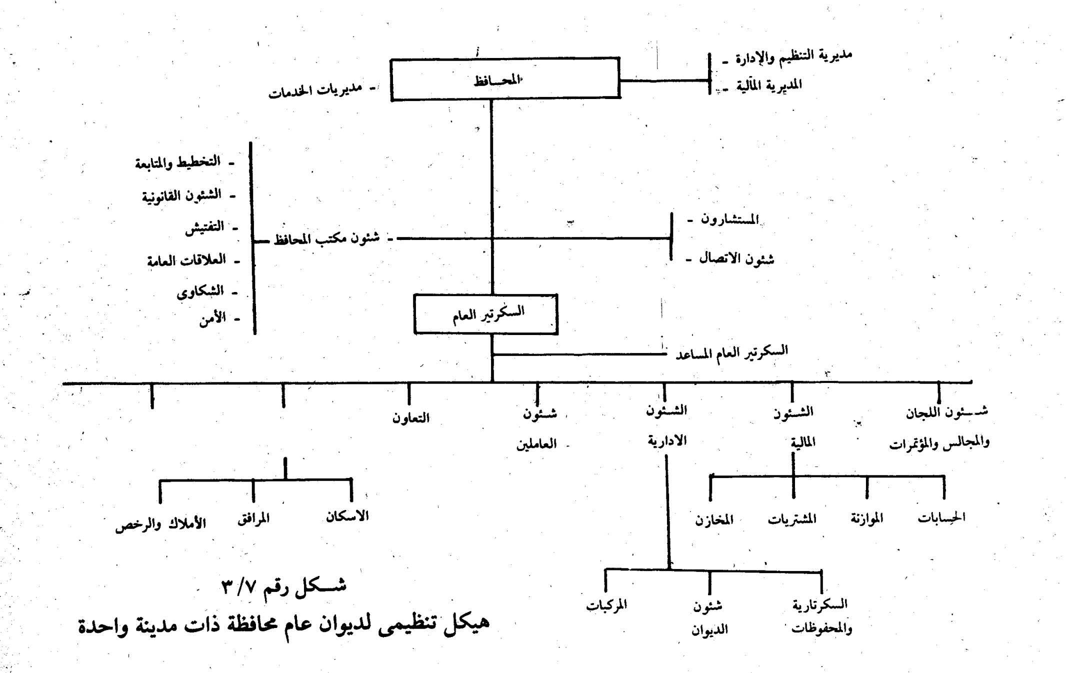
شـكل رقم ٧/ ١

هيكل تنظيمى لمحافظة يتبعها مراكز ومدن وقرى



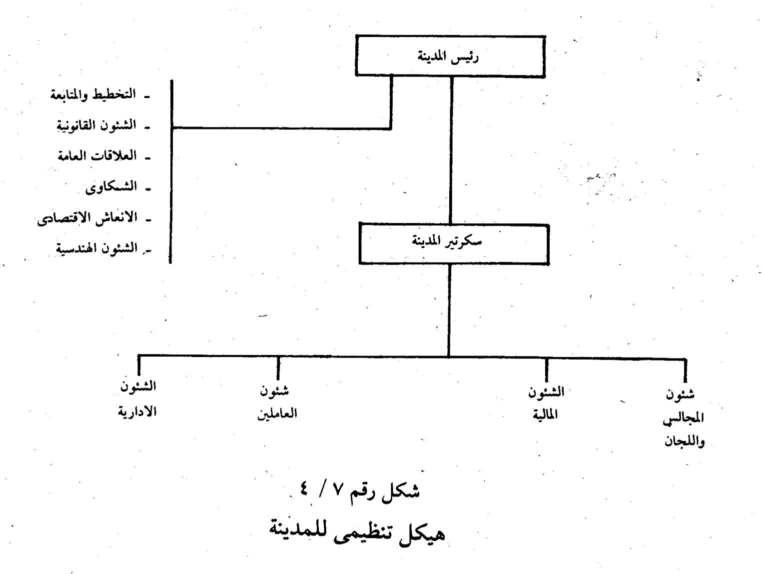
شكل رقم ٢/٧

تنظيم ديوان عام محافظة



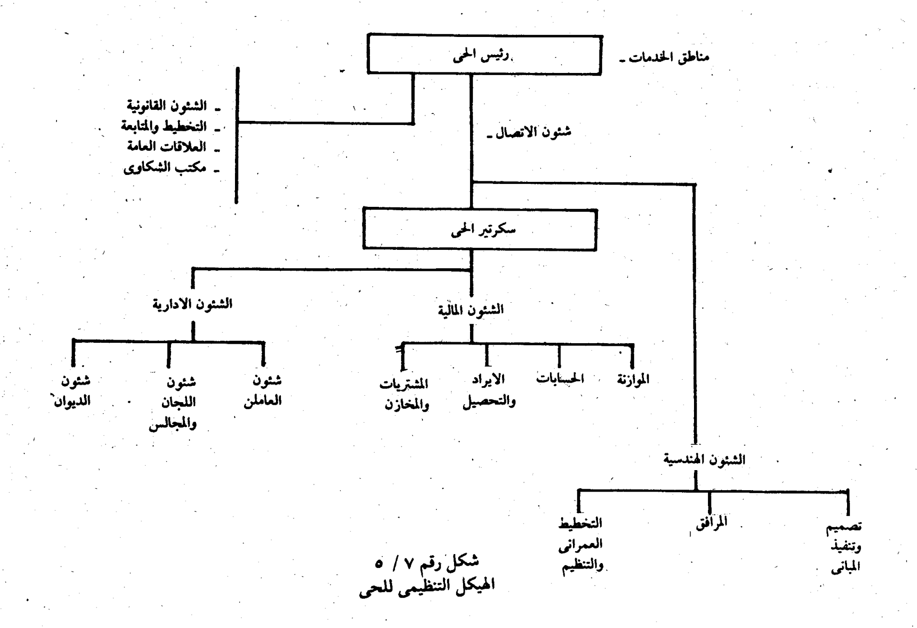
شكل رقم ٣/٧

هيكل تنظيمى لديوان عام محافظة ذات مدينة واحدة

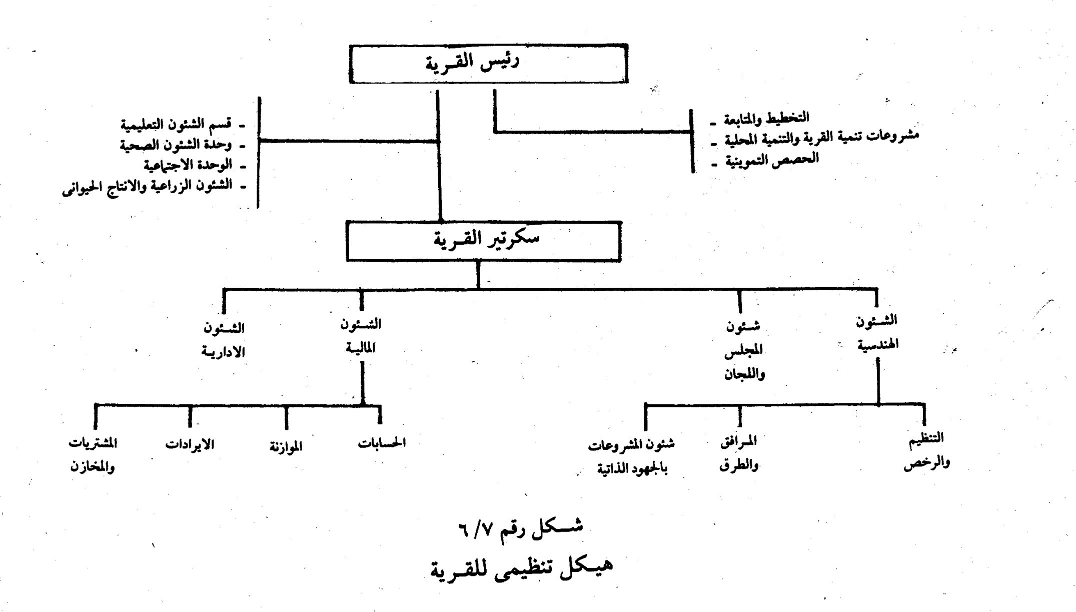


شكل رقم ٧ / ٤

هيكل تنظيمى للمدينة



شكل رقم ٧ / ٥
الهيكل التنظيمى للحى



شكل رقم ٧/٦

هيكل تنظيمى للقرية

رابعا ـ الملاحظات الأساسية على قانون الحكم المحلى وما ورد بشأنها من مقترحات :

ـ من المعـروف أن قانـون الحـكـم المحـلى من القـوانـين الأسـاسـية المكملة للدستور ، وبذلك لا ينبغى أن يكون عرضة للتغيير والتبديل والالغاء من حين لآخر ، خاصة اذا كان النظام ليس عريقا ويحتاج الى أن يستقر فى أذهان ووجدان الناس ، وأن يتعايش معه المواطنون فى ممارستهم وحياتهم اليومية . كذلك ينبغى أن يكون التعديل أو الالغاء بناء على مناخ عام يتطلب التغيير ، لمبررات تستدعيه بناء على تقييم لمواطن الضعف فى النظام القائم حتى يكون التطوير قائما على أساس ، ومستندا الى أسباب محددة .

ـ وقد يرد على ذلك قائل بأن قانون نظام الحكم المحلى هو فى الأصل معايشة مع المجتمع والانسـان ، والمجتمع متغير بطبيعته ، فلا يجوز للنظام أن يتخلف عن مواكبة حركة المجتمـع ، ولابـد أن يستجيب لمتطلبات التطوير والتغيير ومع التسليم بوجاهة هذا المنطق . الا أنه ليس كافيا فى حد ذاته بل اننا بحاجة الى ايجاد نوع من التوازن بين هذين الاعتبارين .

ـ اذا طبقنا ما تقدم على القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فاننا نرى أننا لم نعط الفرصة الكاملة للقـانـون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ـ وهو يمثل منعطفا أساسيا فى نظام الحكم المحلى ـ للتـطبيق ، ونقيم بعـد ذلك نتائجه ونتعرف على نواحى القوة والضعف فيه . اذ أن الفرصة التى منحت للقانون لم تتجاوز الأربع سنوات ، أى أنه فى ظل هذا القانون لم تنتخب المجالس الشعبية المحلية الا دورة واحدة ، وبانتهاء الدورة ألغى القانون ولا يمكن الحكم على تجربة الانتخاب المباشر للمجالس المحلية التى تطبق فى بلادنا لأول مرة من خلال دورة واحدة .

ـ أما عن مبررات اصدار القانون الأخير للحكم المحلى فى مصر (القرار بقانون رقم ٤٣ لسنـة ١٩٧٩) فان الأغلبية من الآراء ترى أن هذا القانون ليس بجديد بل هو فى جوهـره وأسـاسـه القـانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ وأدخلت عليه بعض التعديلات لتقنين التفـويضـات التى كان رئيس الجمهورية منحها بالقرارين رقم ٥ ، ٩ لسنة ١٩٧٩ وبعض التعديلات الطفيفة الأخرى التى كان من الممكن ادخالها على صلب القانون القديم ، دون الحاجة الى الالغاء وتعدد التشريعات وتواليها على هذا النحو السريع .

– صدرت حتى الآن أربع قوانين تنظم الحكم المحلى فى مصر منذ عام ٦٠ الأول والثالث بقانون ، والثانى والرابع قرار بقانون ، ولعله بات واضحا أن القرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ لم يقبله مجلس الشعب واعتبره مخالفا لأحكام الدستور ، ولا ندرى السبب فى صدور القانون الجديد فى غيبة مجلس الشعب ، وما هى الظروف الطارئة التى تستدعى العجلة ويصدر القانون دون مناقشة مستفيضة من نواب الشعب . ولا عجب أن يتردد فى الصحف أقوال رئيس لجنة الحكم المحلى بمجلس الشعب بأن هناك تعديلات ينبغى ادخالها على القرار بقانون ـ وتبذل الآن الجهود من أجل اجراؤها ـ وبالتالى تتجدد عملية عدم استقرار القوانين المنظمة للحكم المحلى .

– وبتحليل نصوص القرار بقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فانه يمكن أن تورد الملاحظات الآتية :

أولا ـ انه اشتمل على تغيرات شكلية تمثلت فى تعديل مسميات « المجالس المحلية » الى « المجالس الشعبية المحلية » ، واستبدال مسمى « اللجنة التنفيذية » بـ « المجلس التنفيذى » .

ثانيا ـ اشتمل على تغيير شكلى وموضوعى فى قمة النظام ، ونعنى به « اللجنة الوزارية للحكم المحلى » ـ فبدلا من أن كانت تشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو نائبه الوزير المختص بالحكم المحلى ، وتضم الى عضويتها الوزراء المتصلة أعمالهم بالحكم المحلى ، أصبحت تسمى « مجلس المحافظين » وتشكل برئاسة رئيس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلى وجميع المحافظين .

ولقد كانت الحكمة الأساسية من وجود اللجنة الوزارية للحكم المحلى هو التنسيق بين السلطات المحلية والحكومة المركزية ، وممارسة سلطات الرقابة والوصاية على النظام بما يحقق انسجام أعمال السلطات المحلية مع الخطة العامة للدولة ، وأداة لتطوير النظام باستمرار فى ضوء المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية .

أما الحكمة من انشاء مجلس المحافظين ، فهى السماح لهم جميعا بمناقشة الأمور المتعلقة بالحكم المحلى ، بالاضافة الى منحه اختصاص تقييم أداء المحافظات لأهدافها

وتحقيق الأهداف المنشودة وهو ما كان يحدث فى النظم السابقة عن طريق اجتماعات شهرية يعقدها الوزير المختص بالحكم المحلى مع المحافظين مع وجود اللجنة الوزارية للحكم المحلى .

ثالثا ـ ضمن القانون الجديد تمثيل المرأة فى المجالس المحلية بأن نص على مقاعد معينة لها عملا على مساهمة المرأة فى تنمية المجتمع والنهوض به مع اشتراط مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين فى تشكيل هذه المجالس . والمعروف أنه يتم اللجوء الى ضمان عدد من المقاعد داخل المجالس الشعبية فى حالة وجود جماعات عرقية أو طائفية يستحسن تمثيلها داخل المجالس ، أما ما لجأت اليه مواد القانون من ضمان هذه المقاعد للمرأة فربما يقصد من ورائه الحفز على الاسهام والمشاركة على غرار ما تم بالنسبة لمجلس الشعب . وقد يكون القياس هنا مع الفارق ، اذ يخشى ألا تكون المرأة فى نجوع وقرى الصعيد والوادى الجديد وسيناء مستعدة فى هذه المرحلة للتقدم لانتخابات المجالس الشعبية المحلية ، وهو ما قد حدث فعلا فى هذه المحافظات وقد قيل ان نسبة عدد المرشحات لشغل مقاعد المرأة بلغت ١٠٧٪ وهى نسبة غير كبيرة لا تخلق منافسة حقيقية ، كما أن نسبة الـ ٧٪ الزائدة تذكر فقط فى القاهرة أو الاسكندرية أو أن هناك نقص فى المحافظات الأخرى يقابله زيادة فى المحافظات الحضرية الكبرى .

وكان يمكن لو توخينا وراعينا الظروف البيئية السائدة فى مجتمعنا ان نبدأ باتباع مبدأ التدرج الفرعى ، على مستوى المحافظات على أن يكون تخطيطنا فى السنوات القادمة الانتقال الى مستوى المركز والمدينة والحى ثم بعد ذلك مستوى القرية ، أو اتباع مبدأ التدرج الاقليمى ، بمعنى البدء فى تطبيق هذه التجربة فى المحافظات الحضرية ذات المدينة الواحدة ثم المدن عواصم المحافظات ثم المدن عواصم المراكز . . . وهكذا . أضف الى ذلك أن اشتراك المرأة لابد وأن يكون اشتراكا موضوعيا تساهم فيه المرأة مساهمة حقيقية فى حل قضايا المجتمع بصفة عامة والمحليات على وجه الخصوص الا وهى المشكلة السكانية وتنظيم الأسرة .

رابعا ـ جاء هذا القانون الجديد فغير من مسمى اللجان التنفيذية وجعلها تسمى بالمجالس التنفيذية ، ولم يكن هذا هو التغيير الوحيد بالنسبة لهذه اللجان فقد حدثت تغيرات فى التشكيل ، وتغيرات أخرى فى الاختصاص .

جاء تشكيل المجالس التنفيذية خلواً من الأعضاء المنتخبين رؤساء اللجان بالمجلس الشعبى مما يؤدى إلى الفصل بين متخذ القرار ومنفذه فتنعدم صفة المشاركة فى صنع القرار وتتاح الفرصة لخلق صراع وخلاف لا مبرر له ، وحساسيات قد يترتب عنها الاخلال بنظام العمل داخل المجلسين وضياع مصالح الجماهير .

فيما يتعلق باختصاص المجالس التنفيذية :

كانت الاختصاصات المخولة للجنة التنفيذية بمقتضى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ تقتصر على معاونة المحافظ بالنسبة للجنة المحافظة أو رئيس الوحدة المحلية بالنسبة للجان التنفيذية للوحدات المحلية الأخرى فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لوضع قرارات المجلس المحلى موضع التنفيذ . وقد وسع القانون الجديد ـ بعد أن استبدل تسمية اللجان التنفيذية بالمجالس التنفيذية ـ من اختصاصات هذه المجالس ، فبعد أن كانت ثلاثة تنصب جميعها على معاونة المحافظ فى تنفيذ قرارات المجلس وكفالة حسن سير العمل فى الأجهزة الادارية والتنفيذية زيدت هذه الاختصاصات لتشمل :

١ ـ دراسة وابداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى من النواحى الفنية والادارية .

٢ ـ دراسة وابداء الرأى فى المشروعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة .

٣ ـ وضع القواعد الخاصة بمشروعات الاسكان والتخطيط العمرانى .

٤ ـ وضع القواعد العامة لادارة واستثمار أراضى المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها .

٥ ـ اعداد مشروع موازنة المحافظة موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على الوحدات المحلية .

● وغنى عن البيان ان بعض الاختصاصات المضافة تمثل ازدواجا لا مبرر له مع أعمال

اللجان المتخصصة المنبثقة عن المجلس الشعبي المحلي والتي ينص القانون على عدم جواز عرض أى موضوع قبل العرض عليها .

● أما الاختصاصات الوارزدة فى ٣ ، ٤ فتمثل سلبا لاختصاصات أصيلة ينبغى أن توكل الى المجلس المحلى ، فاللفظ « وضع » هنا يعنى سلطة التقرير واتخاذ القرار ، وكان من الأفضل استخدام لفظ « اقتراح » اذا كان هناك بد من النص على هذين الاختصاصين بالذات .

● أما الاختصاص (بإعداد مشروع الموازنة) فهو من سلطة وحق المجالس الشعبية المحلية لأنها تعدو تقر الموازنات ، والمجلس التنفيذى هو الجهاز الادارى والفنى للمجلس الشعبى الذى يعد له ويقترح عليه ، وهو صاحب الكلمة النهائية .

خامسا ـ اتبع قبل اقرار القرار بقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ مبدأ اختيار المحافظين من بين أبناء المحافظة كخطوة على طريق الديمقراطية على اعتبار أن المحافظ ابن الاقليم يكون على علم كاف بأحوال المحافظة ومشكلاتها ، وفى نفس الوقت لديه الحافز لخدمة أبناء محافظته .

● ويحتاج هذه التجربة أن تعطى الوقت الكافى من التطبيق ثم تقيم بعد ذلك لأن هناك من يقول أن هذه التجربة لها سلبياتها منها خدمة المحافظ لأقاربه وأصهاره وأصدقائه من أهل المحافظة وتلبية طلباتهم على حساب أهل المحافظة ، وكذلك حساسة العائلات لانتساب المحافظ الى أحدى هذه العائلات ، والمبدأ العلمى الأفضل هو تحديد معايير موضوعية لاختيار المحافظين .[١]

سادسا ـ نص القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن تتولى وحدات الحكم المحلى انشاء وادارة جميع المرافق الواقعة فى دائرتها ، كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها وفى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة مباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس مجلس الوزراء

---

(١) عدل عن هذا المبدأ فى حركة المحافظين التى تمت فى ١٤ مايو ١٩٨٠ .

مرفقـا قوميا ـ ونصت نفس المـادة الثانية من القانون على أن يقتصر دور الوحدة المحلية بالنسبة الى المرافق القومية على ما يلى :

ـ ابداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الانتاج وحسن الأداء .

ـ حماية أمن هذه المرافق .

وللوحدات المحلية فى سبيل ممارسة هذه الاختصاصات الحق فى طلب البيانات التى تراها لازمة . وقد حددت اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولاها كل وحدة محلية :

- وفقا للقانون الجديد تعتبر جميع المرافق محلية الا اذا استثنينا منها بعض المرافق بقرار من رئيس مجلس الـوزراء ، وكـان الاستثنـاء يتم من قبل بقرار من رئيس الجمهورية .

- وفى ضوء ما جاء بالمادة الثانية من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن انشاء وادارة المـرافق العامة ، وفى ضوء ما ورد باللائحة التنفيذية بالقانون (المادة الرابعة) وعلى الرغم من التحديد القاطع للمرافق المحلية الذى ورد باللائحة التنفيذية للقانون الا أن اختصاصات الوحدات المحلية فى انشاء وادارة هذه المرافق لا يمارس عمليا وخصوصا فى قطاعات معينة كشئون المواصلات والنقل والكهرباء والصناعة ، وذلك لأنها مازالت تعتبر شبيهة بالمرافق القومية التى لم يتم تحديدها حتى الآن ، ولم يصدر بها قرار من رئيس الوزراء .

والسؤال الآن :

ـ ما هى المرافق المحلية على سبيل التحديد ؟

ـ ما هى المرافق القومية على سبيل الحصر ؟

سابعا ـ على الـرغم مما منحـه القـانـون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ من اختصاصات مالية للمحـافـظين والتى ترتب عليهـا اضـافـة بعض المـوارد المـالية الـذاتية للمحافظات كمحاولة لتقليل الاعتماد على الاعانة الحكومية (والتى تمثل الآن أكثر من ٨٠٪ من موازنة المحليات) **فاننا نجد :**

- أن الاختصاصات المالية للسلطات المحلية مازالت محدودة ، كما أن الموارد المالية الذاتية للمحافظات مازالت دون المستوى المطلوب . وبالتالى فان الاعانات المالية من السلطات المركزية تمثل هذا الجانب الكبير الذى لولاه لما أمكن لهذه المحليات تقديم العديد من الخدمات التى تؤديها .

- تنتهز السلطات المركزية هذا الارتباط والاعتماد المالى لتبقى على قدر من سلطتها فى الاشراف والتوجيه على السلطات المحلية ، وقد يصل الأمر إلى حد التدخل فى أمور السلطات المحلية رغم تمتعها قانونا بالاستقلال الذاتى ، ويمتد الأمر إلى التدخل فى توجيه الانفاق وجباية الموارد المحلية حتى تتمشى مع ما قد يسود الاقتصاد القومى والخطة العامة للدولة من رواج أو كساد .

- من ناحية أخرى ، فان السلطات المحلية كثيرا ما تغالى فى حجم الاعانة التى تطلبها من السلطة المركزية اعتقادا منها بأن حجم الاعانة لن يقابله زيادة فى الأعباء الضريبية على المواطنين .

- كذلك لم يتطور نظام اعداد الموازنة المحلية والتى تعنى بصورتها الحالية أن الحكومة المركزية اعتمدت مسبقا قرارات المجالس المحلية بشأن تنفيذ بنود الموازنة .

من كل هذا فان الأمر يتطلب :

- اعادة النظر فى الموارد المالية بصورة عامة ، وتوزيعها بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية ، بحيث يتواكب نقل الموارد مع نقل الاختصاصات ، اذ ينبغى أن ينقل مع الاختصاص الموارد المالية والأفراد القائمين على أدائها ، وقد يقول البعض ان هذه العملية ليست سوى اعادة تبويب وترتيب الموازنة ، وإذا كان هذا صحيحا الا أنه يظهر الصورة الحقيقية لتمويل الأنشطة المحلية والمركزية .
- اعادة النظر فى الموازنة المحلية من حيث الاعداد والتنفيذ والرقابة بما يكفل المرونة اللازمة لها والانتقال بها إلى موازنات برامج وأداء .
- تحديد الموارد المحلية التى يمكن أن تغطى تكاليف الخدمات المحلية والارتفاع بمستوى بعض الخدمات المحددة وخصوصا الخدمات البيئية .

- البحث عن أفضل الأساليب لزيادة سلطة المجالس الشعبية المحلية فى ادارة الضرائب والرسوم فى نطاق السياسات الموضوعة لادارة الاقتصاد القومى .
- اعادة النظر فى اعانة الحكومة المركزية للمحليات بحيث تراعى فى تقديرها مدى الحاجة للخدمة ومستوى كفاءتها وعدد السكان بالوحدة المحلية ومستواهم الاقتصادى والاجتماعى .
- تحديد المقومات اللازم توافرها للوحدات المحلية لادارة بعض خدماتها على أساس تجارى يساعد فى تخفيف العبء الضريبى على المواطنين .
- أن يقوم الحكم المحلى بدوره فى توجيه المدخرات المحلية نحو الاستثمار المحلى من أجل تنمية المجتمعات المحلية .
- تحديد وتوجيه المسارات الاستثمارية للقطاع الخاص والتنسيق بينها وبين أهداف وخطط العمل التنفيذى ويمكن أن يتم ذلك عن طريق انشاء بنك للتنميه المحلية يكون رأسماله من اعتمادات حكومية ومساهمات مالية ويقوم بتمويل المشروعات الاستثمارية للقطاع الخاص والمخطط وفقا للخطط والبرامج الموضوعة وتقديم تسهيلات للمستثمرين المحليين حسب نوع النشاط (١) .

ثامنا - سار القانون الجديد على نفس المنهج الذى اتبعه القانون السابق من اعطاء سلطة الوصاية للمحافظين على قرارات المجالس الشعبية المحلية ، وذلك بتعطيل وايقاف قرارات هذه المجالس إذا كانت مخالفة للسياسة العامة للدولة وأضاف إلى ذلك بأن أعطى لمجلس المحافظين الذى حل مكان اللجنة الوزارية للحكم المحلى سلطة الفصل فى هذا الأمر إذا اصر المجلس الشعبى المحلى على قراره .

تاسعا - واضح ان تطبيق أسلوب التخطيط الاقليمى لم يبدأ بعد على النحو المرجو والمطلوب ، وبمراجعة الاختصاص الممنوح لهيئة التخطيط الاقليمى نجد أنه قاصر على البحوث والدراسات واقتراح المشروعات اللازمة لتنمية الاقاليم وأعداد الأجهزة الفنية اللازمة لهذه العملية .

---

(١) أخذ بهذه الفكرة وتم انشاء اثنى عشر بنكا من بنوك التنمية الاقليمية .

وهذه الاختصاصات تفتقد إلى التحديد الحاسم لدور الهيئة سواء بالنسبة لاعداد الخطط المحلية ودراستها ، كما أن مهمة إعداد الأجهزة الفنية عملية ينؤ بها كاهل هذه الهيئات .

مشكلات تحتاج لمزيد من الدراسة :

١ - التقسيم الادارى :

- تثار هنا مشكلة تحديد الحجم الأمثل لوحدات الحكم المحلى ، حيث يعتبر حجم الوحدة المحلية عاملا حيويا وهاما فى حياة ونشاط السلطة المحلية .

● فمن الملاحظ انه لم توجه عناية كافية منذ تطبيق نظام الحكم المحلى إلى الآن إلى دراسة مسألة حجم ونطاق الوحدات المحلية ، والتى اصبحت فى حالات كثيرة لا تربطها بحقائق الحياة الاقتصادية والاجتماعية الحالية الا روابط واهية ، اضف إلى ذلك ان التغيرات التكنولوجية الحديثة جعلت من حجم السلطات المحلية الحالى حجما يجعلها غير قادرة على الأخذ بأسباب التكنولوجيا المتطورة أو القيام بأداء وظائفها واختصاصاتها الحالية بكفاءة ادارية وبطريقة اقتصادية سليمة خاصة وان حدود المحافظات والمدن والقرى فى جمهوريتنا تخطت حدودها القديمة وخلقت لنفسها مرافق هامة .

- صحيح ان هناك معايير اجتهادية لتحديد حجم الوحدة المحلية (قرية - مدينة) اخذت بها اللجنة الوزارية للحكم المحلى مثل : (المقومات والنشاط الاقتصادى المكون لقوة الجذب الحضارى لمجموعة من السكان يقيمون فيها حياة منتجة ومستقرة - مراعاة عدد السكان بحيث لا يقل تعداد سكان القرية عن ١٥ ألف نسمة - غيرها) الا ان المشكلة مازالت قائمة .

●● ومن هنا يبدو من الضرورى ان تجرى دراسة شاملة للحدود الحالية بين المحافظات للتأكد من صلاحيتها أو عدم صلاحيتها لتحمل عبء أداء الوظائف الموكلة إليها ، وكذلك اعادة النظر فى حجم ونطاق كافة الوحدات المحلية ذلك ان أى محاولة لاعداد وتنفيذ وادارة برامج سليمة للتنمية على اساس من التخطيط المحلى والاقليمى والقومى لابد وان تبدأ بهذه المرحلة دون تأخير .

- وهناك اعتراف بان اتساع حجم السلطات المحلية ينبغى أن يكون له ضوابط وحدود وبصفة خاصة عندما يشكل هذا الاتساع خطورة وتهديدا لفاعلية اشتراك المواطنين فى تقدير شئونهم المحلية والرقابة على وحدات وأجهزة الحكم المحلى وفى ضوء تجارب الدول فان هناك عددا من العوامل للحكم واتخاذ القرار الخاص بتحديد الحجم المناسب لوحدات الحكم المحلى ، من أهمها :

●● وفى ضوء تجارب الدول **فان هناك عددا من العوامل للحكم واتخاذ القرار** الخاص بتحديد الحجم المناسب لوحدات الحكم المحلى ، من أهمها :

- **الخصائص الجغرافية للدولة وأثرها على وسائل المواصلات والاتصالات.** حيث ان تجانس المحليات وسهولة المواصلات والاتصالات تساعد على اقامة الوحدات المحلية الكبيرة .
- **نظام الحكم المحلى القائم** . . ذلك ان انشاء وحدات جديدة للحكم المحلى يعتمد على حجم وتوزيع السكان بين الوحدات القائمة والتقدير الكلى للضرائب على الممتلكات العقارية فى نطاق تلك الوحدات .
- **توفر الكفاءات القادرة لوحدات الحكم المحلى ،** فقد استخدم هذا العامل وهو عدم الكفاءة الاذارية لوحدات الحكم المحلى كمبرر لمشروعات الادماج على أساس ان وحدات الحكم المحلى الكبيرة يمكن ان تساعد فى تنمية هذه المقدرة فى الوحدة المحلية الجديدة .
- **العلاقة بين الريف والحضر** . . وتتمثل فى التكامل العضوى بين مؤسسات الحكم المحلى فى الريف والحضر ، فحينما توجد علاقات وثيقة بينهما يكون هناك استعداد اكثر لتطوير وخلق وحدات أكبر تضم المناطق الحضرية والريفية .
- **أنواع الخدمات التى يجب اداؤها** . . فحينما تتعدد الخدمات ويرتفع مستوى اداؤها تصبح ادارتها فى حاجة إلى نطاق اوسع لاغراض التخطيط والتنفيذ وتقليل تكلفة وحدات الخدمات .
- **تقارب المجتمعات وتكاملها** . . فان الانسجام والتكامل بين المجتمعات التى يتم تجميعها فى وحدات محلية واحدة يحقق التوسع المرغوب فى حجم

وحدات الحكم المحلى بامكانياته الزراعية والصناعية مثلا .

- **المساواة فى الاعباء الضريبية ومزايا الخدمات العامة** ، التى تقدمها وحدات الحكم المحلى . . تنتج هذه المساواة عندما يتم توسيع حجم وحدات الحكم المحلى المعنية .
- **رغبات العاملين** . . وتعتبر ركنا اساسيا فى اى قرار يخص توسيع أو تنقيص حجم وحدة الحكم المحلى .

(ب) تجربة انشاء المراكز :

جرت محاولة لتحقيق التكامل بين التكامل بين الريف والحضر ، وتدعيم الصلات والعلاقات القائمة فعلا واتاحة الفرصة لتحقيق الاستخدام الكفء للموارد المتاحة وذلك بانشاء وحدات محلية جديدة ، هى مستوى المركز لكى تكون مستوى متوسط بين المدينة والقرية والمحافظة . وقد كانت النية متجهة إلى أن يكون هذا المستوى وظيفى دون ان يكون مستوى تنظيمى ، حتى لا يحتاج إلى أن يكون له موارده المالية وأجهزته التقريرية والتنفيذية ويصبح حلقة جديدة تضاف إلى حلقات المستويات المحلية والتى تعنى اضافة لحلقة من حلقات الرقابة البطء فى الاتصالات ، ولكنه وقد أصبح مستوى من مستويات الحكم المحلى فكان المأمول ان تنقل إليه اختصاصات من المحافظات والموارد والأفراد اللازمين حتى يتحقق التخلص من الظاهرة التى خلقت وسميت « المركزية الاقليمية » أى الانتقال باللامركزية إلى مستوى المحافظات والوقوف بها عند هذا المستوى فقط . وتحتاج هذه التجربة إلى تقييم بعد مرور ٤ سنوات الآن على تطبيقها .

(جـ) تقسيم المدن الى أحياء :

تقسيم المدن الكبرى إلى احياء بدأ أيضا كتقسيم فرعى من المدينة لتحقيق مبدأ اللامركزية فى ادارة الوظائف المختلفة للمدينة ، وليس كمستوى من مستويات الحكم المحلى ولكن القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ اعتبر الحى مستوى ، وبالتالى تعين أن يكون له اختصاص محدد فى القانون الا ان

القانون المذكور والقانون الجديد لم يجدا سبيلا الا أن يحيلا إليه اختصاصات مجالس المراكز ، ولم يجعلا له موارد مالية تغنيه بل كلفاه بتحصيل موارد المدينة فى نظافة ، وأصبحت الموارد الخاصة به هى ما يقرره مجلس المدينة من اعتمادات تغطى مصروفاته ، وبالتالى يعتبر الحى فى القانون مستوى من مستويات الحكم المحلى ولكنه أيضا بفضل هذه القوانين ومن مواقع التطبيق لا يمكن ان يكون كذلك .

(د) وظيفة مساعد المحافظ :

اجاز القانون تعيين مساعداً أو أكثر للمحافظ ، وقد صدر قرار بتعيين عدد من المساعدين لمحافظ القاهرة على أساس جغرافى ، وبمقتضى هذا الاجراء نشأ تقسيم ادارى جديد فى محافظة القاهرة فوق الاحياء ، وان كان لا يعتبر مستوى من مستويات الحكم المحلى . وقد يرى البعض ان تعيين مساعدين كان المقصود منه أولا التعيين على أساس وظيفى أو موضوعى بحيث يكون هناك مساعد لشئون النظافة العامة أو الشئون الفنية . . . . الخ ، اما المساعدين على أساس جغرافى فقد لايكون هو المرجو فى وقت لم تقف تجربة الاحياء على أسس صلبة وقوية ، وإذا كان المحافظ يرى التفويض باختصاصاته فقد كان هناك رؤساء الأحياء ليقومون بهذا الدور دون خلق مناصب جديدة ووظائف جديدة قد لا يكون لها عمل حقيقى وجدى ، أو قد يحدث ان يفوضهم المحافظ فى اختصاصات وسلطات يكون قد فوضها فى الأصل لرؤساء الاحياء ، وخشينا ان تكون فكرة المساعدين مجرد خلق مناصب ووظائف لا مبرر لها فى الواقع .

(هـ) الأقاليم التخطيطية :

صدر القرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ وتضمن تقسيم الجمهورية الى ثمان أقاليم تخطيطية :

- وبمقتضى هذا التقسيم نشأت أقاليم ذات كثافة سكانية عالية مثل اقليم القاهرة الكبرى والدلتا ، واقاليم تفتقر إلى السكان كأقليم مطروح واسيوط

الامـر الـذى يقضى بالضرورة زيادة دعم الاقاليم القليلة السكان حتى تصبح اقاليم جذب تساعد على تخفيف الكثافة السكانية فى الاقاليم الأخرى .

- كما تتفاوت هذه الاقاليم فيما بينها فى قدر ما تحقق كل منها من نمو اقتصادى واجتماعى وفى حجم ونوع الموارد الطبيعية والموارد البشرية المتاحة ، كما تتفاوت درجات النمو فى نطاق الاقليم الواحد من محافظة إلى أخرى ، وبين الريف والحضر فى نطاق المحافظة الواحدة .
- وقـد يرى البعض ان التقسيم تم لاعتبارات أخرى غير اعتبارات التنمية ، وهى اعتبارات لها وجاهتها ، المهم ان يبدأ التخطيط الاقليمى ، ومن خلال العمل والممارسة والتجربة نصل إلى شكل الاقليم التخطيطى بحدوده المثلى التى نطمح إليها ذلك ان اى تقسيم سوف نختاره سنجد من يسوق الحجج معه أو ضده .
- وثمة رأى يقول بوجوب اعادة النظر فى تحديد نطاق هذه الاقاليم على اساس من مراعاة الامكانيات المتاحة بها والظروف الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية كما ان هنـاك من يرى فصـل المحـافـظات النـامية خصوصا الصحـراوية عن المحـافـظات المتقدمة - ورأى آخر يجيز ضمها - وكل له مبرراته التى تحتاج إلى التقييم الموضوعى وصولا فى النهاية إلى الحل الامثل .

(و) تشكيـل المجـالس الشعبيـة المحليـة واختصاصاتها ومستوياتها وأسلوب انتخاب أعضائها :

سارت جميع القـوانـين ابتـداء من القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على أسـاس التـماثـل فى التنـظيم والتشكيل والاختصاصات والموارد المالية بين مختلف الوحدات المحلية المتناظرة (محافظات - مراكز - مدن - احياء - قرى) بغض النظر عن ظروف كل منها الاجتماعية أو الاقتصادية أو العمرانية .

ويعتمد تشكيل المجالس الشعبية المحلية على مستوى المحافظة على تمثيل المراكز الادارية الواقعة فى نطاقه بعدد متساو من الاعضاء على الرغم

مما قد يكـون بينهـا من تبـاين وتفـاوت فى المستـوى العمـرانى والنشـاط الاقتصادى وعدد السكان . . . الخ ـ وقد اتبعت نفس القاعدة فى تشكيل مجالس المـدن والأحياء وكـذلـك المركز بالنسبة للوحدات المحلية الأخرى الواقعة فى نطاقه .

● إذا انتقلنا إلى مستوى القرية لوجدنا ان التشكيل يعطى اهمية للقرية مقر المجلس وهذا امر مقبول ، اما بالنسبة لتمثيل القرى الداخلة فى نطاق المجلس فلم تحدد المعايير التى على اساسها يتم توزيع المقاعد إذا زادت عن الحد الادنى المكفول لكل قرية (واحد على الاقل) .

مما تقدم يتضح ان هناك حاجة لمعايير أكثر واقعية لتحقيق المشاركة الفعالة عن طريق المجالس الشعبية المحلية (نسبة إلى عدد السكان مثلا) .

وفى ضوء المواد (١٠ ، ٣٩ ، ٤٧ ، ٥٩ ، ٦٦) من القانون ٤٣ لسنـة ١٩٧٩ والتى تنـظم التشكيل الخـاص للمجـالس الشعبية المحلية للوحـدات المحلية (محافـظة ـ مركـز ـ مدينـة ـ حى ـ قرية) ، وفى ضوء ما نصت عليه المادة ٢٩ من اللائحة التنفيذية فى هذا الشأن ، يكون على المـواطن فى المحـافظات الكبيرة المستويات ، وعلى المواطن فى المحافظات الأخرى التى تشمل مراكز ومدن وقرى ان يفعل نفس الشىء .

الأمر الذى يترتب عليه الاختيار العشوائى للمرشحين دون اختيار الاصلح .

وحيث يحتاج الحكم المحلى إذا كان يرجو لبرامجه الفعالية ، وإذا كان يرغب فى ان يتوفر له التمويل الشعبى ان يشجع ويحفز المواطنين على المشاركة الشعبية المباشرة فى أنشطة التنمية بالمحليات ـ ويحتاج الامر ان تقوم المحليات وقياداتها ومجلسها الشعبى بمبادرات ايجابية فى هذا المجال .

وقد خطا هذا القانون وما قبله خطوة جديدة على هذا الطريق بأن أجاز للمجلس الشعبى للمحافظة ، وبالاتفاق مع المحافظ ، ان يقرر تمثيل

المتفعـين فى الأدارة والاشراف على المشروعات والاجهزة والوحدات التى تقوم على ادارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة فى المحافظة فى المجالات وطبقـا للاوضـاع والاجراءات التى تحددها اللائحة ، وعهد إلى المحافظ اختيار المنتفعين وفق شروط عامة تم تحديدها .

- ويحتاج هذا النص إلى تنفيذ فعلى وفق برنامج مدروس وخطة محددة حتى لا يصبح نص عاطلا عن التنفيذ .

(ز) القيادات المحلية والافراد :

يحتاج نظام الحكم المحلى إلى قيادات فعالة قادرة على اتخاذ زمام المبادأة وتشجع وتشارك فى اعداد وتنفيذ الخطط المحلية وتحقيق رفع مستوى الاداء فى تقديم الخدمات والوظائف التى يضطلع بها النظام ، وقد أن الاوان ان تصبح ادارة الحكم المحلى مهنة لها قواعدها واصولها ، ولها مستقبلها الوظيفى الواضح ، قاعدتها رؤساء الوحدات القروية وقمتها المحافظين .

وفيما يخص وظيفة المحافظ المطلوب تحديد هل هى وظيفة تنفيذية أم . شعبية أم خليط بين التنفيذ والمشـاركة فى رسم السياسة والرقابة ؟ كذلك مطلوب تحديد ما هو الاسلوب الامثل لاختيار المحافظ (التعيين) أم (الانتخاب) ؟

ونشـير هنـا إلى أهمية التحـديد المطلق لمفهوم الموطن المحلى وتبعيته وولائه بحيث لا يكون ذلك محلا لاى جدل

كذلك تواجه المحليات بمشكلة تنمية الكوادر التخطيطية والادارية القادرة على القيام باعداد الخطط على أساس علمى مدروس ، ورفع كفاءة الأداء من خلال اعداد برامج تدريبية متخصصة للتعرف على ابعاد مشاكل التنمية والتخطيط لها بأسلوب القيادة الجماعية .

والحاجة ماسة الآن إلى تربية مثل هذه الكوادر التخطيطية لتعمل فى هيئات التخطيط الاقليمى والتى انشـأت بالاقـاليم الاقتصـادية والتى تفتقـر إلى الكفـاءات التخـطيطية

المتخصصة فى شعب التخطيط لكل قطاعات العمل المحلى مع التركيز على البيانات الاحصائية الدقيقة التى يتم على اساسها تقدير الاحتياجات الفعلية الشاملة ووضع الخطط والبرامج للوحدات المحلية على اساس التكامل والترابط حتى لا يتم تقرير احتياجات تلك الوحدات على أساس اجتهاد شخصى .

وفى ضوء العجز الذى تواجهه المحليات فى الكفاءات المتخصصة ذات الخبرة العلمية والعملية معاً فإن هذا يدعو إلى دراسة احتياجات المحليات للنوعيات والأعداد اللازمة لحاجة العمل الفعلية دون زيادة لا حاجة لها أو عجز يخل بادارة المرافق والخدمات ، على ان ألا يكون ذلك عن طريق العاملين المنتدبين للعمل من الجهات المركزية ، وانما ممن يعايشون الحياة اليومية للجماهير وما يواجهها من مشاكل وصعوبات .

وبصفة عامة فاننا نجد ان اعداد الكفاءات اللازمة يقتضى فى جزء معين محاولة معالجة المشاكل والصعوبات المرتبطة بعملية التعليم والتدريب فى مجال الحكم المحلى . وعلى الرغم من تطبيق نظام الادارة المحلية فى مصر منذ عام ١٩٦٠ ، وعلى الرغم من نقل الصلاحيات والاختصاصات من الحكومة المركزية الى السلطات المحلية بمقتضى القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، والقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فلا زال تخطيط التعليم وتحديد تفاصيل المناهج الدراسية من مسئوليات الحكومة المركزية - وتحتاج التنمية الاقليمية والمحلية الى تخصصات متنوعة ترتبط بالبيئات المحلية المختلفة وتدرك امكانياتها ومشاكلها ولا يمكن توفير هذه التخصصات فى ظل تنميط المناهج الدراسية على مستوى الدولة المتبع حاليا . ولا يمكن توجيه التعليم لخدمة البيئات المحلية ما لم ينبع التعليم من واقع هذه البيئات ويتجاوب مع احتياجاتها . ويتحقق ذلك فى حالة اضطلاع السلطات المحلية بتقرير احتياجاتها من المتعلمين ، وتوجيه السياسات التعليمية للوفاء بهذه الاحتياجات ولا تستطيع السلطات المحلية تحمل هذه المسئولية الا اذا وجدت خطط متكاملة للتنمية الاقليمية والمحلية تتضمن البرامج التعليمية فى اطارها .

اضف الى ذلك انه فى مجال التدريب على الحكم المحلى فانه يجب وضع السياسات والخطط والتنظيمات التى تكفل مواجهة مشاكل التدريب على الحكم المحلى وذلك بقصد توفير الكفاءات المطلوبة بالعدد وبالكفاءة المطلوبة .

(ح) الحكم المحلى والتنمية :

تختص وحدات الحكم المحلى للمراكز والأحياء والقرى باقتراح مشروعات خطة التنمية الخاصة بها ، ويختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة باقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة وفق السياسة العامة للدولة وفى اطار الخطة العامة .

كما تقوم الأجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة الوحدات المحلية فى وضع مشروعات خطط التنمية بها بما يحقق حسن استغلال الامكانيات المتاحة للوفاء باحتياجات الجماهير ، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعليها فى سبيل ذلك دراسة امكانيات المجتمع المحلى وكشف الفرص الاستثمارية بكل وحدة واقتراح توزيع الموارد على الاحتياجات المحلية حسب أولوياتها الفعلية .

وقد نص القانون على أن تنشأ بكل محافظة ادارة للتخطيط والمتابعة تباشر الاختصاصات التالية :

- ابلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة للدولة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية العامة الى الوحدات المحلية بدائرة المحافظة .
- الاشتراك مع هيئة التخطيط الاقليمى والوزارات المختصة فى دراسة مشروعات الخطط المقدمة من الوحدات المحلية بدائرة المحافظة واجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة لاعداد مشروع الخطة وعرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .
- الاشراف على تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة فى نطاق المحافظة ومتابعة تنفيذها .
- معاونة الوحدات المحلية واجهزتها المختصة فى ايجاد الحل المناسب للمشاكل التى تعترض تنفيذ الخطة وازالة معوقاتها .
- عرض تقارير شهرية على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بنتيجة متابعتها لتنفيذ الخطة تتضمن كافة التفصيلات المتعلقة بتنفيذ الخطة مدعمة بالبيانات الاحصائية لما تم تنفيذه والمبالغ التى انفقت فى هذا الشأن .

هذا ويراعى عند وضع خطط التنمية للوحدات المحلية ما يأتى :

- تحدد كل وحدة محلية احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة وتجميعها وتنسيقها فى مشروع خطة محلية .
- يتولى رئيس الوحدة المحلية عرض مشروع الخطة على المجلس المحلى المختص لاقراره ثم يرفع الى المحافظة قبل بدء السنة بخمسة أشهر على الأقل لدراسته واجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالحافظة .
- يعد مشروع الخطة السنوية ويتولى المحافظ عرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة واللجنة العليا للتخطيط الاقليمى لاقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر .
- يتولى وزير التخطيط بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى والوزراء المختصين الربط والتنسيق بين هذه الخطط والخطة العامة للدولة تمهيدا لعرضها على مجلس المحافظين .

يهمنا هنا مناقشة الموضوع الخاص بالبحوث فى مجال الحكم المحلى إذ أنه رغم أهمية البحوث فى مجال الحكم المحلى كأساس علمى وعملى يمكن الاعتماد عليه فى تطوير نظام الحكم المحلى وحل مشكلاته ، الا أن الدراسات والبحوث التى تعد خصيصا لخدمة الحكم المحلى وأهدافه لازالت تتسم حتى الآن بالندرة وتحتاج الى مزيد من الاهتمام . ولا يتأتى الا ببذل الجهود الرامية الى ربط مراكز البحث العلمى والجامعات وبصفة خاصة الجامعات الاقليمية بالمشاكل والصعوبات التى تواجه الجوانب لنظم الحكم المحلى .

• بالاضافة الى قلة البحوث والدراسات النظرية والميدانية فان هناك عاملا آخر يقلل من قيمة هذه البحوث وفاعليتها وهو عدم توافر البيانات والاحصاءات السليمة التى يمكن الاعتماد عليها والتى يتطلب توفيرها جهدا بشريا وماليا كبيرا .

وقد آن الأوان الآن للتفكير فى انشاء مركز معلومات للحكم المحلى يقوم على اساس اقتناء وتحليل وخزن واسترجاع المعلومات التى يحتاجها هذا النظام . على ان يكون النظام المقترح على شكل شبكة من وحدات متعددة منتشرة فى محافظات الجمهورية تشكل فيما بينها ومع الوحدة المركزية فى الامانة العامة للحكم المحلى مركز المعلومات ، وتتكامل مع مراكز المعلومات الأخرى على المستوى القومى مثل مركز معلومات القطاع العام .

كذلك لم يساند النظام منذ بدايته فى سنة ١٩٦٠ اى بحوث ميدانية فيما عدا بحوث قامت بها وزارة الحكم المحلى حول تقويم المجالس القروية دراسة ميدانية بمحافظة المنوفية ـ فى حين أن البحوث والدراسات الأخرى التى قامت بها الوزارة لا تخرج عن كونها مجرد دراسات وصفية للنظام الغرض منها التعريف به .

وفيما يتعلق بالبحوث المكتبية والدراسات المقارنة للحكم المحلى فانه يمكن القول ان المكتبة العربية تحتوى على قدر كبير منها ، كما اعد واجيز العديد من الرسائل الجامعية فى هذا المجال .

ويتطلب الأمر بذل جهود من شأنها حصر وتصنيف وتبويب توصياتها ـ وتحديد مجالات الاستفادة بها ونقلها للمحليات بقصد الافادة منها

أضف إلى ذلك ان تعدد أجهزة البحث تستوجب ايجاد جهة مركزية مسئولة عن توجيه البحوث والاشراف على تنفيذها ونقل معارفها ـ وتنسق التعاون بين أجهزة البحث والمحليات على اساس سليم .

واجمالا فاننا نعرض بعض القضايا الرئيسية التى تتعلق بتطور نظم الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى فى مصر وانعكاساتها على نظم الادارة والاقتصاد والتركيب التنظيمى للدولة ومسيرة التنمية القومية لسنوات قادمة . وليس القصد من طرح هذه القضايا الا ان تكون هناك فرصة لمناقشتها وتأمل ابعادها المختلفة وصولا إلى تحديد موضوعى لبرامج عمل ومداخل تطبيقيه للتعامل معها بشكل يكرس جوانبها الايجابية ويعظم انجازاتها من ناحية ، وربما يمكن من التصدى لاثارها السالبة ويقلل إلى الحد الادنى ما قد يترتب عليها من تعويق لمسيرة التنمية من ناحية أخرى .

وتتركز هذه القضايا فيما يلى :

قضية التركيب الادارى والتنظيمى الكلى للدولة :

وتتبلور هذه القضية فى ان التركيب الادارى والتنظيمى العام أو الكلى للدولة فى مصر نشأ منذ آلاف السنين وتدعم وتكرس فى ظل مفهوم المركزية ووحدة الادارة والسلطة

التنظيمية على المستوى القومى . ان جهاز الدولة فى مصر والمكون من الوزارات وملحقاتها من ادارات ومصالح وما يرتبط بها من هيئات عامة وتكوينات ادارية متعددة الاسماء (لجان مجالس ، قطاعات . . . الخ) انما يقوم فى اساسه على منطق مركزى تخضع فيه الفروع والملحقات إلى اصل واحد وذلك مهما تباعدت أماكنها الجغرافية وفى ظل المفهوم المركزى ، فان وظائف الدولة المختلفة فى مجالات الاقتصاد والانتاج والخدمات الاجتماعية والثقافية يتم تخطيطها وتنظيمها بواسطة سلطة مركزية وقد تتولى التنفيذ على النطاق المحلى أو الأقليمى وحدات متفرعة عن الوزارة المعنية الا انها تدور فى فلك مرسوم لها مركزيا .

ومن ثم فان جوانب وابعاد التنظيم كلها اصطبغت فى مصر ولالاف السنين باللون المركزى ، وسيطرت مفاهيم وحدة السلطة وتركيز المسئولية على أشكال العمل الادارى كلها . فالسياسات والقوانين ، واللوائح ،ونظم العمل وحتى القيادات الادارية الحقيقية تكرس جميعا المدخل المركزى فى التخطيط والتنظيم وتوزيع الموارد ومتابعة التنفيذ وتقييم الانجازات .

والسؤال الاساسى الذى تطرحه هذه القضية انه فى ضوء التحول نحو نظام للحكم المحلى والتخطيط الاقليمى ، فهل يبقى التركيب الادارى والتنظيمى للدولة على ما هو عليه ؟ أم ان تغييرا أساسيا لابد من ادخاله بحيث يتوافق التركيب الادارى مع مفهوم اللامركزية باعلى درجاتها .

وعلى سبيل المثال ، فان تكوين وتشكيل الوزارات ، الاجهزة المركزية والهيئات العامة وغيرها من المؤسسات القومية لابد وان يعاد النظر فى أهدافها وسياساتها وأساليب عملها ومجالات اختصاصاتها لتنقيتها من كل ما هو محلى أو اقليمى ولاعادة صياغة اختصاصاتها وأوضاعها التنظيمية والقانونية فى ضوء اقتصارها على المهام ذات الطابع القومى .

ولا شك أن أمورا هامة تتم كلها الآن على المستوى المركزى باعتبارها قضايا قومية ، لابد وان يطرأ تعديل جوهرى على أسلوب تحقيقها نظرا لاحتوائها على أبعاد محلية واقليمية عديدة . **من تلك الامور :**

ـ تخطيط القـوى العـاملة وادارة شئون العاملين من اختيار وتعيين وتدريب ونقل وندب واعاره . . . الخ .
ـ شون التأمينات الاجتماعية والمعاشات .
ـ شئون الضرائب .
ـ توجيه الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية .
ـ خدمات الاسكان والتعمير والمرافق .

ان محور القضية الأولى هو ابعـاد وحدود التغيير الهيكلى فى نظام الادارة ـ وهيكل التنـظيم الاداري العـام للدولـة نتيجـة لإعـمال نظام الحكم المحلى والتخطيط الأقليمى وانعكـاسات هذا التغيير الهيكلى فى نظام الادارة ـ وهيكل التنظيم الادارى العام للدولة ، العـلاقات بين الوحدات المحلية والاقليمية من جانب والوحدات القومية من جانب آخر .

قضية المدخل إلى التنمية :

لقـد كان من المنطقى فى ظل التنظيم القومى العام والمفهوم المركزى لادارة الموارد القومية ان تتخذ عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية مدخلا قوميا شموليا بمعنى ان ينظر إلى مشروعات التنمية ومشكلاتها من زاوية تأثيراتها على الوضع القومى العام . ومن ذلك كانت تبدو دائما ضخامة هذه المشكلات وكبر حجم المشروعات الانمائية اللازمة لعلاجها الامر الذى يتسبب عادة فى اجهاض محاولات الانماء بالمقارنة مع أحجام الموارد المحدودة المتـاحـة لها . وعـلى سبيل المثال ، فان النظرة القومية لمشكلات الاسكان ، المواصلات والمـرافق العامة . . الخ تجسد هذه الحقيقة فان الموارد المطلوبة لعلاجها تتجاوز بمراحل بعيدة أية امكانات متاحة أو يمكن اتاحتها على المدى القصير أو المتوسط .

من ناحية أخـرى ، فان ضخـامة أحجام المشكلات وتعقد المشروعات المطروحه لعلاجها قوميا تجعل الاهتمام يتركز عادة حول مصادر خارجية للاسهام فى التمويل وتوفير التكنولوجيا اللازمة ، ومن ثم تستبعد عادة المساهمات الذاتية للمواطنين باعتبارها أقل مما يمكن الاعتماد عليه .

ولذلك فان الأخذ بنظام الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى يفرض ضرورة ادخال تغيير جذرى فى المدخل الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك باعادة طرح مشكلاتها ومشروعات علاجها من منظور محلى واقليمى أولا ثم تصبح القضية التالية هى التنسيق والتوافق بين مجموعات من الحلول الجزئية لتتكامل على الصعيد القومى . . ومثل هذا المدخل يجعل لمشاركة المواطنين وأسهامهم بالجهود الذاتية ومصادر التمويل المحلية قيمة أعلى فى حل المشكلات نظرا لتصاغر احجامها . وعلى سبيل المثال اذا طرحت مشكلة تجديد وتوسيع شبكة الطرق قوميا فان الحجم والامكانات اللازمة للتنفيذ يكون من الضخامة بحيث يصعب احداث انجاز ملموس فيها مهما كانت أهميتها ، ومن ثم تتدنى أولويتها . اما اذا طرحت نفس المشكلة على مستوى كل محافظة فإن الصورة تختلف وتصبح فى حقيقة الأمر هى سلسلة من مشروعات الطرق المحلية والاقليمية يقع كل منها فى نطاق اختصاص وفى حدود المقدرة الفنية والمادية لمحافظة أو اقليم ، ثم قضية الربط بين المحافظات . وبالتالى قد يكون هذا المنظور أقل تعقيدا من سابقة ولا شك ان هذا المدخل الى التنمية يتمشى مع منطق التخطيط الاقليمى وان كان يتطلب مناقشة العلاقة الجديدة بين مؤسسات التخطيط الاقليمى وجهاز التخطيط القومى وصولا الى معدلات تنمية متوازنة على المستوى العام .

قضية تنمية وتخصيص الموارد :

لقد كان المدخل القومى يفرض للتنمية أن تتجه الدولة فى محاولاتها لتنمية موارد اضافية الى عقد القروض وطلب المعونات الأجنبية وتنشيط الاستثمارات الخارجية ثم الالتجاء الى أسلوب فى التخصيص يقوم أساسا على توزيع المتاح بطريقة قد لا تسهم فى علاج أى مشكلة بذاتها علاجا جذريا ، والأمر المطروح الآن فى ضوء التحول نحو الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى أن يكون الأساس فى الاقتراض وطلب المعونة ، وبالتالى فى توجيه الموارد نحو استخداماتها ، هو المنطلق المحلى أو الاقليمى . ولا شك أن المحافظات باعتبارها شخصيات عامة يحق لها قانونا الاقتراض محليا أو خارجيا ، كما يحق لها قبول الهبات والمعونات ومن ثم فان الالتجاء الى هذا المنطق (ولو انه لا يزال محكوما بسياسة عامة للدولة) قد يدعو الى اعادة النظر فى أسلوب اختيار المشروعات التى تمول بالاقتراض الخارجى أو من خلال المعونات الأجنبية ، وكذلك اعادة النظر فى الأطار التنظيمى القائم

على شئون الاستثمارات الأجنبية . وقد يكون من الملائم التفكير في ايجاد شبكة من هيئات التنمية وتنشيط الاستثمار على مستوى المحافظات ترتبط مع الهيئة العامة للاستثمار العربي والأجنبي والمناطق الحرة برباط عضوى .

قضية التميز المحلي والاقليمي والتكامل القومي :

ان الأخذ بمفهوم الحكم المحلي والتخطط الاقليمي يحمل في ثناياه احتمالات التناقض بين الأنشطة الانمائية والسياسات الحاكمة لها على مستوى المحافظات والأقاليم مع ما قد ينتج عن هذا من أضرار التشتت وتفتيت الموارد . وبذلك فان قضية أساسية لابد من تدارسها هي كيفية توفير حرية العمل والانطلاق في مجالات التنمية للوحدات المحلية والاقليمية في نفس الوقت الذي يتحقق فيه التنسيق والتكامل على المستوى القومي . **ولذلك فان هذه القضية تطرح الى السطح تساؤلات هامة عن التكوينات الآتية :**

- المجالس المحلية على اختلاف مستوياتها ومجلس الشعب باعتباره السلطة الشريعية القومية وطبيعة العلاقات وتنسيق الأدوار بينها .
- مجلس المحافظين ومدى تكامل اختصاصاته مع اختصاصات مجلس الوزراء .
- الأجهزة المركزية مثل الجهاز المركزي للمحاسبات ، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة ، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء وامكانية اعادة صياغتها لتكون قيادات مركزية ترتبط بها شبكة من الفروع بالمحافظات والأقاليم .

تلك كانت بعض القضايا التي يتوقف على حسمها بالبحث العلمي الموضوعي تحديد مسار حركة الحكم المحلي والتخطيط الاقليمي في مصر .

الفصل الثامن

استراتيجية متكاملة

لتطوير الادارة العامة فى مصر

أولا - مفهوم الاستراتيجية .

ثانيا - استراتيجية التطوير الادارى .

ثالثا - المحاور الرئيسية للتطوير الادارى .

- القطاع العام .
- الهيئات العامة .
- التنظيم الحكومى .
- الحكم المحلى .
- نظم التخطيط والمتابعة والمعلومات .
- البشر .

رابعا - محاور الحركة السريعة للتطوير الادارى .

خامسا - وسائل التطوير الادارى .

الفصل الثامن

استراتيجية متكاملة

لتطوير الادارة العامة فى مصر

أولا ـ مفهوم الاستراتيجية :

ان الاستراتيجية هى العمل المخطط القائم على البحث والدراسة من أجل الكشف عن أفضل السبل لاستخدام الموارد والامكانيات المتاحة ، والتغلب على الصعوبات والمعوقات المحيطة وذلك لتأمين الوصول الى الهدف المحدد . فالقائد العسكرى حين يضع استراتيجية لتحرير قطعة من الأرض مثلا فهو يحدد الموارد والطاقات التى يستطيع السيطرة عليها من أفراد ومعدات ومعلومات عن العدو والظروف المحيطة مثلا ، كما يدرس الصعوبات والمعوقات التى تعترض سبيله ومنها على سبيل المثال قوات العدو المرابطة فى الموقع وطبيعة الأرض ونوع التسليح المتفوق للعدو والظروف الدولية غير المساعدة وقصور المعلومات عن أبعاد الموقف السياسى .

ومن خلال هذه الدراسة يحاول القائد العسكرى أن يجد الطريقة (أو الخطة) الأفضل التى تحقق له استخدام مواطن القوة لديه والتغلب على مواطن الضعف عنده بحيث يقلل من أثر مواطن القوة لدى عدوه ويزيد من تأثير نقاط الضعف التى يعانى منها .

وبتعبير أبسط وأوضح فان وضع الاستراتيجية معناه اختيار الأسلوب الذى يضمن الافادة من الطاقات والموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المرغوبة أخذا فى الاعتبار أنواع المعوقات والظروف السائدة فى المجتمع .

وبذلك نستطيع تحديد أهم عناصر الاستراتيجية وهى :

- وضوح الهدف .
- تحديد الموارد والامكانيات التى يسيطر عليها صانع الاستراتيجية .
- تحديد المتغيرات والمعوقات التى تعترض تحقيق الهدف والتى تخرج عن نطاق سيطرة صانع الاستراتيجية .
- اتخاذ القرار أو القدرة على الاختيار والمفاضلة بين البدائل المختلفة .

وبالتطبيق على الادارة فان وضع استراتيجية للتطوير الادارى يعنى ضرورة استكمال العناصر السابقة بحيث تكون الأهداف المرغوبة من التطوير واضحة ومحددة ومتفقا عليها الأمر الذى يسهم فى توضيح متطلبات التنفيذ وأسس المفاضلة بين البدائل . كذلك لابد من حصر وتحديد الامكانيات التى يمكن استخدامها فى تحقيق التطوير الادارى ومدى السيطرة المحتملة عليها التى يمكن استخدامها فى تحقيق التطوير الادارى ومدى السيطرة المحتملة عليها من جانب والمعوقات والمتغيرات التى تعترض مسيرته من جانب آخر . وفى ضوء هذه الدراسة يمكن تحديد الأساليب أو المداخل المختلفة للعمل من أجل تحقيق أهداف التطوير باستخدام ما هو متاح من امكانيات وفى مواجهة المصاعب والمعوقات المحتملة . ومن ثم يمكن اتخاذ القرارات فى شأن أفضل الأساليب الممكنة على أساس مدى فاعلية كل بديل وما يمكن أن يتحقق عنه من آثار جانبية . أى أن الأساس فى الاختيار هو المقارنة بين العائد المحتمل لكل أسلوب بديل من ناحية ، وبين التضحيات أو النفقات المترتبة عليه من ناحية أخرى .

كذلك فان بناء استراتيجية ما انما يعتمد بدرجة واضحة على المناخ الفكرى العام فى المجتمع والفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة . لذلك فان استراتيجية التطوير الادارى لابد وأن تعكس بالضرورة المفاهيم الرئيسية والملامح الأساسية للنظام الاقتصادى والاجتماعى السائد والمستهدف .

ثانيا ـ استراتيجية التطوير الادارى :

فى اطار التحديد السابق لماهية الاستراتيجية وعناصرها تتبلور الاستراتيجية المقترحة للتطوير الادارى فى مصر على النحو الآتى :

● ان التطوير الادارى هو إحداث تغييرات جذرية فى الأوضاع والأساليب والمفاهيم الادارية وفى كل ما يرتبط بها ويتفاعل معها من عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية . ومن ثم فان التطوير ليس مجرد تحسينات فى التقنية الادارية بقدر ما هو تغييرات فى فلسفة ومناخ الادارة المصرية .

● ان المنطق الحقيقى للتطوير الادارى هو تحطيم القيود التى تحد من حركة التفاعل الطبيعى بين المتغيرات ذات العلاقة بالادارة ، واطلاق قوى الضغط الطبيعية لتمارس تفاعلاتها المنطقية تحكمها فى ذلك وتوجهها المعايير الاقتصادية والادارية العلمية فى اطار من الأهداف والسياسات والخطط القومية التى توفر عنصر الضبط والتحكم الرشيد فى مسار الاقتصاد القومى وفاء للمصلحة القومية الشاملة . ان التطوير بمعنى أوضح هو الالتزام بأنماط التنظيم والادارة التى تسمح بحرية الحركة لقوى الانتاج وطاقات العمل الوطنى فى خدمة الأهداف القومية ، متحررة من الأشكال والضوابط والنظم المصطنعة التى قصد بها فى مرحلة الانغلاق والتفكير التقليدى أن تكون بديلا لعناصر الضبط والتوجيه الطبيعية .

● ان فعالية التطور الادارى تتعاظم بقدر تركيزها على المتغيرات الأساسية المسببة للتخلف الادارى . ومن ثم يجب أن تكون المتغيرات التى سيشملها التغيير على درجة عالية من الأهمية والتأثير فى مختلف أبعاد المجتمع الادارى المصرى بحيث تنعكس آثار التغيير فيها على باقى مكونات الجهاز الادارى . ان المنطق هو الاختيار العلمى لمحاور ارتكاز تتجه اليها جهود التطوير بالتغيير المخطط ومن ثم تنطلق آثارها الايجابية لتشمل محاور أخرى ويعم تأثيرها مختلف جوانب النظام الادارى .

● ان التطور الادارى ليس هدفا فى ذاته ، لكنه وسيلة تسهم فى تحقيق الأهداف الاتية :

- تكريس الانفتاح الشامل فى أبعاده الفكرية والادارية والاقتصادية وصولا لمستويات متعالية من الانماء القومى المتكامل .

- ترشيد استخدام الموارد القومية المتاحة والمحتملة وتعظيم معدلات الكفاءة والفعالية والانتاجية .

- تحقيق الرفاهية الاقتصادية تخفيف ملكية الدولة لوسائل الانتاج وتحويل المساهمات الفردية إلى قوى مساعدة للانتاج القومى .

- تعميق الديمقراطية وتوسيع نطاق المشاركة الجماهيرية فى اتخاذ القرارات والرقابة وتحمل

المسئولية القومية عن وحدات الانتاج والخدمات .

– تكريس مفاهيم اللامركزية وتدعيم التنظيم القطاعى والتخطيط الاقليمى بما يحقق تحويل الدولة الى مجموعة من الكيانات الاقتصادية والادارية المتكاملة .

ثالثا ـ المحاور الرئيسية للتطوير الادارى :

فى اطار التحديد السابق لمفاهيم وأهداف التطوير الادارى ، وتطبيقها لمنطق التركيز على عدد من المحاور الرئيسية لاحداث التطوير المستهدفة ، فان الاستراتيجية الحالية تتبنى المحاور الآتية :

●● القطاع العـــام :

وتقصد الاستراتيجية الى اطلاق قوى الانتاج وطاقاته وتعظيم مساهماته فى الانتاج القومى من خلال احداث التغييرات الأساسية الآتية :

– تطوير نمط ملكية الشركات العامة بالتحول من ملكية الدولة الى ملكية الشعب وذلك بطرح جانب رئيسى ومتزايد من رؤوس أموال الشركات والزيادات فيها للاكتتاب العام .

– استكمال تحرير الادارة فى شركات القطاع العام من القيود التى تحد حركتها ومعاملتها على أسس مشابهة للمعاملة التى تلقاها الشركات المنشأة وفقا لقانون استثمار المال العربى والأجنبى .

– تطوير نمط مساهمة العمال فى الادارة وذلك باطلاق قوى الضغط الطبيعية للتنظيمات النقابية فى تعاملها مع الادارة ، وفى زيادة تمثيل العمال والتنظيمات النقابية فى الجمعيات العمومية للشركات .

– تطوير أساليب اختيار القيادات الادارية فى شركات القطاع العام والتحول تدريجيا نحو أعمال أسلوب الانتخاب بواسطة الجمعيات العمومية (بعد تطوير تشكيلاتها) .

– الغاء تبعية الشركات للوزارات وتحريرها من التنظيمات الفوقية والاعتماد على الجمعيات العمومية باعتبارها أداة رئيسية للتوجيه والرقابة وذلك بعد تطويرها لتمثل المالكين .

– تطوير نظم المتابعة والمساءلة على أساس الانجازات والنتائج وتطبيق أسلوب الادارة

بالأهداف تطبيقا علميا سليما بحيث تتحدد الأهداف المطلوبة من كل شركة ومحاسبتها على مدى النجاح فى التحقيق مع ترك كل الحرية لادارتها فى وضع نظم وأساليب العمل فى مختلف المجالات .

●● الهيئات العــامة :

تتجه جهود التطوير فى مجال الهيئات العامة الى تصحيح أوضاعها التنظيمية وتنقية نمط الهيئة العامة من كل الوحدات التى لا تتناسب مع طبيعة أعمالها .

وبالتحديد فان التغييرات المستهدفة فى مجال الهيئات العامة تتلخص فيما يلى :

- الغـاء الهيئـات العامة التى تقوم بأعمال تشابه أو تتداخل مع اختصاصات تقسيمات تنـظيمية فى اطار الحكومة المركزية ، أو تكرر أنشطة تقوم بها بعض هذه التقسيمات الحكومية ، أو لا يوجد ما يبرر استقلالها عن الاطار الحكومى المركزى .
- تحويل الهيئات العامة التى تمارس أنشطة اقتصادية بانتاج سلع أو خدمات الى شركات عامة حيث أن نمط الشركة هو الأفضل .
- تدعيم الهيئات العامة التى تقوم على ادارة مرافق لها صفة القومية ولا يقبل فيها منطق الشركات . ويقصد بالتدعيم هنا تحرير ادارتها وتحويلها الى هيئات مستقلة ماليا واداريا ومعاملتها وفقا لمنطق الادارة الاقتصادية السليمة باعتبارها وحدات انتاجية ، ويتطلب هذا الأمر هذا الأمر تطوير قانون الهيئات العامة تطويرا جذريا .

●● التنظيم الحكومى :

وهو من المحاور التى استهلكت الجانب الأكبر من جهود الاصلاح الادارى سابقا ولايزال يمثـل تحديا حقيقيا يجب مواجهتـه . وبمنطق التركيز على المتغيرات ذات التأثير الأعظم ، فان الاستراتيجية المقترحة تتجه الى احداث التغييرات الآتية فى الجهاز الحكومى :

- دفع حركة نقل اختصاصات الوزارات المركزية الى المحليات بمستويات متصاعدة وفقا لخطة موضـوعية وتـوقيتـات تراعى ظروف المحليات وقدراتها على استيعاب الوظائف الجديدة من ناحية والأفراد واحتياجاتهم المعيشية من ناحية أخرى .

- اعادة توطين الوزارات المركزية جغرافيا بحيث تتواجد الوزارة فى أنسب مكان يتوافق واختصاصاتها وليس بالضرورة فى القاهرة .
- تصفية التنظيمات الحكومية الفوقية المتمثلة فى المجالس العليا المختلفة وتركيزها ضمن اطار موضوعى لوظيفة التخطيط والمتابعة مع الربط فى ذلك بين المستويين المركزى والاقليمى .
- وضع ضوابط حاكمة وحاسمة للتضخم الوظيفى فى الجهاز الادارى المركزى والعمل على اعادة توزيع القوى العاملة بها بتوافق واحتياجات التشغيل الحقيقية .
- وضع ضوابط حاكمة وحاسمة للانفاق فى الجهاز الادارى المركزى وترشيد أسلوب اعداد الموازنات وتنفيذ البرامج الجارية والاستثمارية .
- تطوير نظم العمل الأساسية فى المجالات المالية وشئون الأفراد والمشتريات والمخازن ونظم الحفظ والاحصاء .

●● الحكم المحلى :

ويتجه التطوير الى تدعيم منطق الحكم المحلى وتهيئة المناخ الملائم لزيادة فعالية الأجهزة المحلية وذلك من خلال التركيز على ما يلى :

- التقسيم الاقليمى للبلاد وانشاء الأقاليم الاقتصادية المتكاملة واتخاذها أساسا للتخطيط الاقليمى المتكامل والمتوازن ، ومن ثم تغيير أسلوب التخطيط القومى لتصبح الخطة القومية انعكاسا لاحتياجات وامكانيات الأقاليم الاقتصادية بدلا من أن تكون تجميعاالمشروعات انمائية متفرقة .
- دعم الديمقراطية الادارية بالمحليات وذلك باشراك المنتفعين بالخدمات فى ادارة الوحدات القائمة على تقديمها واشراكهم أيضا فى تحمل مسئولياتها والرقابة على تصرفاتها من خلال اتاحة فرص التملك ونشر مبدأ ملكية الشعب لوسائل الخدمات والمرافق المختلفة فى المحليات .
- توفير الخدمات المركزية للمحليات فى مجالات اعداد الأفراد وتطوير نظم العمل .

●● نظام التخطيط والمتابعة والمعلومات :

تتجه جهود التطوير الى بناء نظم متكاملة للتخطيط والمتابعة والمعلومات على المستوى القـومى تتصـل بها بنـظم مماثلة على المستويين القطاعى والاقليمى . ان تحقيق التطوير الادارى لن يتم فقط بالتغييرات الهيكلية أو التشريعية ، لكنه يتوقف أيضا على توفر القدرة التخطيطية ، ودقة المتابعة وفعاليتها ، وتوفر المعلومات الصحيحة فى التوقيت المناسب . والأساس فى هذا المحور هو ترشيد المتاح من أجهزة التخطيط والمتابعة والمعلومات وتطوير أعمالها بما يحقق المستهدف منها دون الالتجاء الى استحداث أجهزة جديدة .

●● القوى البشرية :

وهم دعامة العمل ومصدر الكفاءة الحقيقية . وقد كانت شئون الأفراد ونظم التوظف وأساليب معاملة القوى العاملة هى دائما من المنعطفات الرئيسية التى تحطمت عليها جهود سابقـة للاصـلاح أو التـطوير . ففى هذا الميدان اختلطت دائـما المعـايير الادارية الاقتصادية السليمة بالاعتبارات الاجتماعية والانسانية المجردة وأخضعت جميعا لما يسمى « بالاعتبـارات السياسية » وقد أفرزت هذه التداخلات والتأثيرات موقفا صعبا يتمثل فى تضخم وظيفى واضح فى الجهاز الادارى بالدولة خاصة فى الوظائف الدنيا غير المنتجة ، والتزام بتشغيل الخريجين واجراءات مصطنعة متكررة لاصلاح الظروف الاقتصادية للعاملين بتطبيق قوانين الرسوب والاصلاح الوظيفى وأكثر من ذلك فقد تعطلت الى حد كبير القدرة على العقاب والردع ، ومن ثم انتشرت مظاهر التسيب والانحراف .

لذلك فان تقويم الدعامة البشرية للعمل يعتبر محورا حيويا لنجاح التطوير الادارى لا يبالغ اذا اعتبرناه « المحور الحقيقى » وهنا لأبد من مواجهة التحديات الآتية بكل الحسم :

- الغاء أسلوب التوزيع الجزافى للخريجين على وزارات وهيئات الدولة والالتزام بالمنطق الادارى السليم فى تحديد الاحتياجات الوظيفية وتخطيط مصادر القوى العاملة وتطبيق نظم الاختيار العلمية مع تحميل الادارة المختصة بكل المسئولية فى عملية الاختيار ، ومن ثم منحها صلاحية اتخاذ القرار .

- تطبيق نظام جرىء للتقاعد المبكر يمكن من خلاله تخليص الجهاز الادارى للدولة (المركزى والمحلى) من العمالة الزائدة خاصة فى الوظائف العليا والمتوسطة مع عدم الاضرار بالحقوق الاقتصادية للعاملين .
- تصفية العمالة الزائدة فى أعمال الخدمة المعاونة والوظائف غير المنتجة ووضع نظم قومية لاعادة التدريب لاكساب هؤلاء الأفراد المهارات اللازمة لسوق العمل .
- تعديل التشريع بحيث يكون للسلطة الادارية المختصة حق توقيع الجزاءات الرادعة مع توفير ضمانات التظلم للأفراد .
- اطلاق نظم الحوافز الايجابية وربطها بالانتاجية .
- الامتناع عن أسلوب مد الخدمة بعد الاحالة للتقاعد ، والتعيين فى وظائف مستشارين بعد اقصاء الفرد عن موقع ثبت فشله فيه .

رابعا ـ محاور الحركة السريعة للتطوير الادارى :

وتتمثل فى بعض المواقع والمجالات التى تعانى من اختناقات أو تسبب مشكلات يمكن التعامل معها بسرعة لاحداث تحسين نسبى واضح ، وبحيث تسهم هذه التحسينات النسبية فى تهيئة المناخ لاحداث التطوير فى المحاور الرئيسية السابق ذكرها . وأهم محاور الحركة السريعة التى يجب التعامل معها ما يلى :

- تيسير الاجراءات الادارية وتطوير نظم التعامل فيما يتعلق بعمليات الاستثمار العربى والأجنبى ومشروعات الانفتاح الاقتصادى .
- تحريك الطاقات العاطلة فى القطاع العام ووحدات الانتاج والخدمات الحكومية .
- تصفية المخزون السلعى الراكد فى القطاع العام ووحدات الانتاج والخدمات الحكومية .
- مراجعة مواقف المشروعات تحت الانشاء المتوقف العمل بها والتركيز على انهائها وادخالها فى مجال التشغيل المنتج .

- مراجعة مواقف الأجهزة واللجان غير الفعالة وتصفية مواقفها ودعم الصالح منها واعادته الى التشغيل الفعال .
- تبسيط اجراءات التعامل الجماهيرى فى مواقع الخدمات والانتاج

خامسا ـ وسائل التطوير الادارى :

تعتمد الاستراتيجية المقترحة الوسائل الرئيسية الآتية :

- التغيير الهيكلى للوحدات الادارية بكل أبعاده المحتملة من التوسع والانكماش والدمج والالغاء ، أو نقل التبعية .
- التطوير التشريعى بكل ما يحتمله من اصدار تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة أو تطوير فى القرارات والتعليمات
- التغيير الاجرائى بتبسيط الاجراءات وتعديل مسار الخطوات التنفيذية للمعاملات المختلفة .
- التغيير فى الأفراد سواء على مستوى القيادات أو المستويات التنفيذية المختلفة بكل أبعاده المحتملة سواء بالنقل أو انهاء الخدمة أو باعادة التدريب أو بتقديم المكافآت والحوافز .
  ان التغيير البشرى يستهدف ـ تطوير أنماط السلوك للعاملين فى الحقل الادارى بالدولة وهذا يستلزم استخدام الحوافز الايجابية والسلبية واحكام الرقابة والحسم فى المكافأة عند الاجادة والعقاب عند الخطأ والانحراف .
- التغيير المادى بما يتضمنه من تحسين الامكانات المتاحة للعمل وتطوير الأبنية والمعدات وتغيير المواقع المكانية وتعديل أوقات العمل .

الباب الثالث

الوظائف الرئيسية

للادارة العامة

الفصل التاسع : التخطيط القومى الشامل .

الفصل العاشر : الرقابة وتقييم الأداء .

الفصل الحادى عشر : ادارة المال العام .

الفصل الثانى عشر : ادارة الوظيفة العامة .

الفصل الثالث عشر : ادارة نظم المعلومات القومية .

مقـــدمة :

تتولى الادارة العامة فى المجتمع الحديث وظائف هامة تعم آثارها قطاعات الدولة وتصـل بتـأثـيرها الى كل مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وبقدر كفاءة وحدات الادارة العامة فى أداء وظائفها الرئيسية كلما كانت معدلات الانجاز أعلى فى تحقيق التنمية الاقتصـادية والاجتـماعية ، ومن ثم كلما أصبحت مستويات الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية أفضل لجموع المواطنين .

ومن المفيد عند تحليل وظائف الادارة العامة أن نتبين الاتصال والعلاقة بين مستويات تأدية الوظيفة . فالادارة العامة تعنى بالمستوى القومى من خلال أنشطة الحكومة المركزية ، كما تعنى بالمستـوى الاقليمى والمحـلى من خلال أنشـطة المحليات ، وتصل بتأثيرها الى مستوى الوحدات الانتاجية والخدمية المتخصصة فى خلال جهود وأنشطة وحدات القطاع العام .

وسوف نعرض فى هذا الباب لبعض الوظائف الأساسية التى تمارسها وحدات الادارة العامة بالتركيز على ما تقوم به الحكومة المركزية ومع التطبيق على الأوضاع المصرية .

الفصل التاسع
التخطيط القومى الشامل

أولا - المفهوم العلمى للتخطيط .

ثانيا - الاطار التشريعى للتخطيط فى مصر .

- مبادىء اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها .
- ملاحظات أساسية عن فعالية التخطيط القومى فى مصر
- المعالم الرئيسية للخطة الخمسية ١٩٨٣/٨٢ - ١٩٨٧/٨٦ .
- الملامح الرئيسية لخطة السنة الأولى ١٩٨٣/٨٢

ثالثا - الاطار العام للخطة القومية .

- أهداف الخطة .
- تقديرات الانتاج والناتج .
- حجم قوة العمل والعمالة .
- تقديرات الدخول والاستهلاك .
- تقديرات الصادرات والواردات .
- الاستخدامات الاستثمارية .

رابعا - بنك الاستثمار القومى .

خامسا - التوازن العام للاقتصاد القومى .

الفصل التاسع

التخطيط القومى الشامل

اهتمت الدولة فى مصر بالتخطيط القومى الشامل باعتباره المدخل العلمى الطبيعى لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمعدلات سريعة ومتوائبة تعوض ما تعرضت له البلاد من تخلف اقتصادى ومشكلات اجتماعية تراكمت فى سنوات ما قبل ثورة ١٩٥٢ .
وسوف نعرض فى هذا الفصل للموضوعات التالية :

أولا - المفهوم العلمى للتخطيط :

يمكن تعريف التخطيط بأنه « تحديد الأهداف التى تسعى الدولة الى تحقيقها ورسم الخطط والبرامج الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف أخذا فى الاعتبار الامكانيات والقيود التى تفرضها ظروف الدولة والمناخ العام السائد محليا ودوليا » .

من ذلك نرى أن التخطيط عملية شاملة ومستمرة تعتمد على توفر رؤية سياسية واضحة لأهداف المجتمع وقيمه وأولوياته ، كما تعتمد على تدفق منتظم من البيانات والمعلومات التى تصف بدقة الامكانيات والطاقات المتاحة للمجتمع من جانب ، والقيود أو المعوقات التى تعترضه من جانب آخر .

ويمكن تصوير عملية التخطيط فى شكل دورة متجددة على النحو التالى :

- تحديد الأهداف القومية .
- اعداد التقديرات والتنبؤات المستقبلة عن مختلف العناصر والمتغيرات المؤثرة على مستوى تحقيق الأهداف القومية ، سواء كانت متغيرات اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية .
- تحديد الأنشطة والمهام اللازمة للانتقال بالمجتمع من الموقف السائد الى المستوى

المستهدف اقتصاديا واجتماعيا ، ورسم السياسات والبرامج الواجب الالتزام بها فى أداء تلك الأنشطة .

- ترتيب أولويات الأنشطة وتوقيتاتها أخذا فى الاعتبار التداخل والتكامل بينها والعلاقات المتبادلة .
- تحديد الامكانات والاستثمارات ومختلف الموارد اللازمة لتنفيذ الأنشطة والعمل على تدبيرها سواء من مصادر محلية أو أجنبية بطرق الاقتراض أو الحصول على المعونات .
- توقع المشكلات والمعوقات التى قد تعترض تنفيذ الأنشطة وتحقيق الأهداف ، وتضمين الخطة الضمانات المناسبة لتلافى آثار تلك المعوقات (مثل مشكلة نقص العملات الأجنبية اللازمة لتمويل مشروعات التنمية) .
- اعداد الخطة المتكاملة التي تحقق التوازن بين الموارد القومية واستخداماتها فى مختلف المجالات بحسب الأولويات المقررة .

ثانيا - الاطار التشريعى للتخطيط فى مصر :

تبلور اهتمام الدولة فى مصر بقضية التخطيط القومى فى صدور قانون خاص يحدد أسلوب اعداد الخطة العامة ومتابعة تنفيذها . ويقوم على هذه المسئولية أساسا وزارة التخطيط وهى احدى وحدات الحكومة المركزية وتتصل بباقى وحدات الادارة العامة من خلال ادارات التخطيط والمتابعة فى مختلف الوزارات والهيئات العامة والمحافظات وشركات القطاع العام ، اذ تعتبر تلك الأجهزة التخطيطية بمثابة قنوات تنساب خلالها المعلومات عن مشروعات التنمية ومطالبها من هذه الخطة وتوجيهات تنفيذها لتنتقل عبر ذات القنوات الى الوحدات المسئولة عن تنفيذها .

ونعرض فيما يلى مبادىء اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها طبقا للقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ :

مبادىء اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها :

يهدف التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى جمهورية مصر العربية الى رفع مستوى المعيشة وتذويب الفوارق بين الطبقات عن طريق زيادة الدخل القومى وتوسيع نطاق الخدمات وصولا الى مجتمع الكفاية والعدل وتقوم الخطة القومية الشاملة على عدد من

المبادىء تستهدف استخدام جميع الموارد الوطنية بواسطة القطاعين العام والخاص بما يكفل خلق أقاليم اقتصادية الى جانب الوحدات الادارية المحلية ، وذلك فى اطار خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تكون أساساً لخطط سنوية أكثر تفصيلا وبما يوفر عنصرى المرونة والتطوير .

● أقسام الخطة ومكوناتها :

يراعى عند اعداد الخطة تقدير ما يلى :

- الانتاج القومى كما وقيمة ومستلزمات تحقيقه والدخل القومى الناتج عنه ومكوناته .
- حجم قوة العمل والعمالة .
- اجمالى حجم الاستخدامات الاستثمارية .
- معدل نمو المدخرات المحلية المتاحة للاستثمار .
- الصادرات والواردات كما وقيمة .

ويجب ان تراعى الخطة امكانيات التناسق والتعاون مع العالم الخارجى .

● اجراءات وضع الخطة واقرارها :

- يتم تجميع الخطط المقترحة من الوحدات المختلفة بالدولة وتتولى وزارة التخطيط اعداد مشروع الاطار العام لخطة التنمية الطويلة والمتوسطة الأجل فى ضوء الأهداف العامة للدولة ويعرض هذا المشروع على الجهات المحددة بالقانون ثم يحال الى مجلس الشعب لاقراره وتصدر بقانون .
- يعرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء تمهيداً لاحالته الى مجلس الشعب قبل ابتداء السنة المالية بشهرين لاقراره وتصدر بقانون .

● تنفيذ الخطة ومتابعتها :

- تلتزم جهات التنفيذ بالاطار المعتمد للخطة السنوية وأهدافها والوسائل المحددة بها كما تقوم باعداد مشروعات القوانين والقرارات التي ستصدرها فى نطاق هذا الاطار

وتقدم الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الاقليمية الى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة شهور وكذلك كل سنة متضمنا سير العمل فى تنفيذ الخطة بما فى ذلك نشاط القطاع الخاص الذى يرتبط باختصاصاتها ويقدم وزير التخطيط تقرير المتابعة السنوى الى مجلس الشعب بعد اعتماده من مجلس الوزراء .

- لوزير التخطيط - بعد موافقة اللجنة الوزارية المخصصة - اعادة النظر فى الخطوات التنفيذية للخطة السنوية تبعا لتغير الظروف الداخلية والخارجية وبما لا يخل بالاطار العام للخطة .

- مستويات التخطيط :

تقوم وزارة التخطيط بعملية التخطيط المركزى ويعاونها فى ذلك وحدات محددة بالقانون على المستوى المركزى للقطاعات والأنشطة الاقتصادية وعلى المستوى الاقليمى وعلى المستوى المحلى .

ملاحظات على نظام التخطيط فى مصر :

ان دراسة القانون المنظم للخطة مع الأخذ فى الاعتبار ظروف الواقع العملى تجعلنا نحدد النقاط الآتية باعتبارها تساؤلات هامة أو ملاحظات أساسية عن فعالية التخطيط القومى فى مصر :

- حيث تنص المادة رقم ٢ من القانون على شمول الخطة ووحدتها بحيث يضمن لها استخدام جميع الموارد الوطنية ، فان واقع الأمر يدل على عدم تطبيق هذا النص . فهناك أجهزة تخطيطية هامة تختص بالتخطيط لقطاعات رئيسية فى الاقتصاد القومى ولكنها تخرج عن نطاق السيطرة لوزارة التخطيط ، ومن ثم تصدر الخطة العامة للدولة مفتقدة عنصر الشمول والوحدة . ومثلنا على ذلك الهيئة العامة للتصنيع التى تعتبر أداة تخطيط الصناعة فى مصر . فان هذه الهيئة تضع عادة خطة للصناعة تختلف عن التخطيط الصناعى الذى تتبناه وزارة التخطيط فى الخطة القومية . ولسنا هنا فى مجال تحليل هذا الوضع ولكننا نكتفى بتسجيل الملاحظة للتدليل على عدم التطبيق الدقيق للقانون . كذلك يمكن أن نضم فى هذه الفئة من الهيئات التخطيطية التى لا تتفق

خططها تماما مع ما تذهب اليه وزارة التخطيط فى الخطة العامة للدولة بعض أجهزة التخطيط الزراعى وتخطيط عمليات استصلاح الأراضى والتعمير .

- ينص القانون كذلك على مبدأ مركزية التخطيط مع ضمان أوسع مشاركة من وحدات الحكم المحلى ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير فى اعداد الخطة وفى تنفيذها وتحديد مسئوليات التنفيذ . وفى الواقع فان هذا النص لا يجد طريقه للتحقيق عمليا اذ تنحصر عملية اعداد الخطة فى وزارة التخطيط التى تتولى تجميع المشروعات من وحدات الادارة العامة وتنسيقها فى خطة قومية وفق الموارد المتاحة دون أن تكون هناك فرصة حقيقية للمشاركة فى هذا الاعداد . واذا كان القصد بالمشاركة ما يتم من مناقشة لمشروع الخطة القومية بمجلس الشعب قبل اقرارها ، فان هذه المناقشة تتم أساسا على مستوى الاجماليات دون التفاصيل ، كما أنها لا تستغرق عادة أكثر من بضع جلسات .

- حددت المادة رقم ٣ من القانون ضرورة وضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسم هذه الخطة الى مراحل زمنية متوسطة الأجل وتلك تقسم بدورها الى خطط سنوية تفصيلية . ولم يتحقق هذا المبدأ حتى الآن ، فقد جرت الأمور على أساس اعداد خطة خمسية تقسم الى خطط سنوية . وللأسف فان مجموع الخطط الخمسية التى تم اعدادها منذ ١٩٥٤ حتى الآن لم يتحقق لأى منها فرصة كاملة للتنفيذ نتيجة لظروف الحرب والعدوان ثم النكسة التى تعرضت لها البلاد . وبعد حرب ١٩٧٣ تم وضع خطة خمسية للفترة ١٩٧٨ ـ ١٩٨٢ ثم أعد مشروع آخر لخطة خمسية جديدة ١٩٨٢ ـ ١٩٨٧ . ولكن الملاحظ أن منطق الأحداث والظروف الاقتصادية للبلاد كانتا دائما من عوامل تأكيد سيطرة الخطة السنوية باعتبارها الحقيقة الأساسية فى نظام التخطيط المصرى . ومن الجدير بالملاحظة أنه لم تعد تقارير شاملة لمتابعة الخطط الخمسية السابقة .

- حددت المادة رقم ٦ أنه لا يجوز الارتباط بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الاطار العام المعتمد للخطة . ولكن هناك استثناءات هامة لهذا النص تمثلت فى بعض المشروعات الضخمة التى جرى الارتباط عليها دون أن تكون مدرجة بخطة الدولة وفى مقدمة هذه المشروعات مشروع مجمع العامرية للغزل والنسيج الذى ثارت حوله ضجة كبرى فى عام ١٩٧٨ .

● تعانى عملية اعداد الخطة واقرارها من قصور خطير حيث لا يتوفر لها الوقت اللازم للدراسة والتحليل وتحديد الأولويات والتحقق من الجدوى الاقتصادية والسلامة الفنية للمشروعات التى تقترحها الجهات المختلفة . كذلك فان جهاز وزارة التخطيط يفتقر الى الكثير من التخصصات العلمية والكفاءات المهنية الضرورية لدقة الدراسة وحسن التنسيق .

● ولعل أهم الملاحظات التى يمكن ذكرها هى قصور نظام المعلومات القومى وعدم توفر المعلومات الدقيقة والمتجددة فى ا لوقت المناسب لاعداد الخطة القومية ، وبذلك فان جانبا أساسيا من الخطة يتم فى غياب المعلومات الصادقة الدقيقة الأمر الذى يترتب عليه تدهور فى كفاءة التنفيذ .

● وأخيرا فان متابعة تنفيذ الخطة تمثل نقطة ضعف خطيرة فى هيكل التخطيط القومى اذ لا تلتزم جهات التنفيذ المختلفة بتزويد وزارة التخطيط بالتقارير الدورية عن تقدم التنفيذ ومشكلاته ، كذلك لا يتوفر للوزارة ذاتها الامكانات البشرية أو المادية المساعدة على أداء وظيفة المتابعة (١) .

المعالم الرئيسية للخطة الخمسية ٨٢/ ١٩٨٣ - ٨٦/ ١٩٨٧ (٢)

١ - تستهدف الخطة تحقيق معدل نمو فى الناتج المحلى الاجمالى بما لا يقل عن ٥ر٧٪ سنويا فى المتوسط .

٢ - عدم ادخال مشروعات جديدة قبل الانتهاء من المشروعات تحت التنفيذ الا اذا كانت تلك المشروعات ذات ضرورة حيوية .

٣ - عدم انتشار الاستثمار على عدد كبير من المشروعات بمبالغ قليلة والتركيز على مشروعات بعينها لضمان الانتهاء من تنفيذها فى مواعيدها وتقدر قيمة الاستثمار بحوالى ٥ر٣٣ مليار جنيه منها ٥ر٢٥ مليار للقطاع العام ونحو ٨ مليار جنيه للقطاع الخاص .

---

(١) كانت هذه المشكلة أحد الأسباب التى أدت الى انشاء « بنك الاستثمار القومى » الذى سيرد الحديث عنه فى هذا الفصل .

(٢) بيان السيد وزير التخطيط أمام مجلس الشعب بتاريخ ١٩٨٢/٦/٨ .

٤ - القضاء على العجز الجارى لميزان المدفوعات عن طريق زيادة الصادرات وتقليل الاستيراد .

٥ - الاهتمام بالقوى العاملة عن طريق خلق فرص عمل جديدة مع القضاء على البطالة الظاهرة والمقنعة ومع الاهتمام بالتدريب التحويلى .

٦ - رفع مستوى معيشة الأفراد عن طريق زيادة ما يستهلكونه من سلع وخدمات .

الملامح الرئيسية لخطة السنة الأولى ٨٢/ ١٩٨٣ (١)

١ - زيادة الانتاج من نحو ٣٤٫٢ مليار جنية الى نحو ٣٧ مليار جنيه بمعدل نحو ٨٪ .

٢ - زيادة الناتج المحلى الاجمالى بنحو ٨٫٥٪ وذلك على أساس زيادة الانتاج المحلى الاجمالى من نحو ١٩٫٦ مليار جنية لعام ١٩٨٢/٨١ الى نحو ٢١٫٣ مليار جنيه لعام ١٩٨٣/٨٢ .

٣ - خلق فرص عمل لحوالى ١٣٠٫٠٠٠ شخص بحيث يصبح اجمالى القوى العاملة حوالى ١٢٫١١ مليون مشتغل .

٣ - زيادة جملة الأجور بحوالى ٥٩١ مليون جنيه بمعدل زيادة ٧٫١٪ لتصل جملة الأجور حوالى ٨٠٤٠ مليون جنيه .

٤ - تحقيق استثمارات ثابتة بحوالى ٥٫٥ مليار جنيه منها ٤٫٢ مليار جنيه للقطاع العام و١٫٣ مليار جنيه للقطاع الخاص .

٥ - زيادة الاستهلاك من ١٨٫١٨١ مليار جنيه عام ١٩٨٢/٨١ الى ١٩٫٢٦ مليار جنيه فى عام ١٩٨٣/٨٢ بمعدل زيادة حوالى ٥٫٩٪ مع تقسيم الاستهلاك الى حوالى ٨٠٪ للاستهلاك الخاص ، ٢٠٪ للاستهلاك العام .

٦ - زيادة الصادرات من ٣٫٥٢٠ مليار الى ٤٫٠٨٣ مليار فى عام ١٩٨٣/٨٢ وتخفيض الاستيراد بحيث يسفر العجز الجارى فى ميزان المدفوعات عن حوالى ١٫٥٨٠ مليار بدلا من ٢٫٠٣ مليار فى عام ١٩٨٢/٨١ بنقص قدره ٤٥٠ مليون جنيه أى ما يعادل حوالى ٢٢٫٢٪ .

---

(١) المصدر السابق .

بنك الاستثمار القومى : (*)

● غرض البنك تمويل كافة المشروعات المدرجة بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول عن طريق الاسهام فى رؤس أموال تلك المشروعات أو عن طريق مدها بالقروض أو غير ذلك من الوسائل ومتابعة تنفيذ تلك المشروعات وله فى سبيل ذلك :

(ا) تحديد قواعد التمويل وشروطه وفق نوعية المشروع وطبيعته وفى ضوء عائده الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) وضع برنامج التمويل لتنفيذ المشروعات المدرجة فى الخطة دون غيرها وفى حدود الاعتمادات المخصصة لها .

(جـ) كفالة التمويل المحلى والأجنبى اللازم لتنفيذ كل مشروع خلال سنوات التنفيذ طبقا للخطة .

(د) الاذن بالصرف من الأموال المودعة لديه أو فى حساباته بما يكفل تنظيم تدفق الانفاق الاستثمارى حسب ما يتحقق من تقدم فى تنفيذ المشروعات خلال سنوات تنفيذها .

(هـ) المتابعة الفعالة للاستثمارات ميدانياً ومكتبياً وله فى سبيل ذلك أن يستعين بأجهزة التنفيذ وأجهزة الحكم المحلى .

(و) العمل على استخدام أموال الأوعية الادخارية فى أغراض الاستثمار دون الاستهلاك لتمويل مشروعات الخطة .

(ز) المشاركة فى تعبئة المزيد من المدخرات المحلية ورؤس الأموال الأجنبية اللازمة لتمويل المشروعات المدرجة بالخطة .

(ح) تقديم الخدمات والمشاركة فى اعداد دراسات الجدوى للمشروعات وله فى سبيل ذلك الاستعانة بالخبراء وبيوت الخبرة المتخصصة .

(*) قانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ بانشاء بنك الاستثمار القومى .

(ط) دراسة وتمويل ومتابعة مشروعات التنمية على مستوى المحليات فى اطار الخطط الاقليمية المعتمدة .

(ى) ادارة أمــوالــه ومحفـظة أوراقــه المـالية ، وتنـظيم عمليات اصـدار الأسهم وفى المشروعات التى يشارك فيها وكذلك السندات وتسويتها .

● للبنك أن يعهد الى الجهاز المصرفى تحت اشراف البنك المركزى بالقيام بالأعمال المصرفية المتعلقة بتحقيق أغراضه بما فى ذلك الاقراض والاقتراض والمساهمة واصدار خطابات الضمان وسائر عمليات الوساطة المالية اللازمة فى عمليات التمويل المتوسطة وطويلة الأجل وخدمة قروض التمويل .

● تتكون موارد البنك الخاصة من :

(ا) ما يخصص من اعتمادات فى الموازنة العامة للدولة .

(ب) الايرادات الناتجة عن مباشرة البنك لنشاطه .

(جـ) حصيلة بيع الأسهم التى يملكها البنك فى المشروعات التى يشارك فيها .

(د) الوصايا والمنح المحلية والأجنبية التى يقبلها مجلس ادارة البنك .

(هـ) القروض التى يعقدها البنك .

(و) حصيلة السندات التى يطرحها البنك بالعملة المحلية والأجنبية .

● يكون للبنك موازنة مستقلة وحسابات ختامية سنوية وتبدأ السنة المالية للبنك ببداية السنة المالية للدولة وتنتهى بنهايتها . كما يكون للبنك حسابات خاصة به تودع فيها موارده المحلية أو الخارجية وتتخذ اجراءات الفائض من موازنة البنك من سنة الى سنة أخرى لدى الجهاز المصرفى .

● للبنك فى سبيل تحقيق أغراضه اجراء جميع التصرفات والأعمال التى من شأنها تحقيق مشروعـات الخـطة وذلك طبقا للقواعد التى تحددها السياسة العامة للدولة واللوائح الداخلية للبنك .

● على جميع الجهـات التى تقوم بتنفيذ المشروعات التى يمولها البنك أن تلتزم بالبرامج التنفيذية للمشروعات المقررة طبقا للخطة وقانون انشاء البنك وفى حالات الاختلاف

بين الجهات المختصة والبنك يجب عرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء ويكون قراره فى هذا الشأن ملزماً لجميع الأطراف .

● يشكل مجلس ادارة البنك على النحو التالى :

ـ وزير التخطيط رئيساً لمجلس الادارة .

ـ نائب رئيس مجلس الادارة والعضـو المنتدب ويصدر بتعيينه وتحديد مرتبه قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير التخطيط .

ـ ممثل عن كل من وزارات التخطيط ، المالية ، الاقتصاد ، التأمينات الاجتماعية ، والهيئة العامة لاستثمار رأس المال العربى والأجنبى ويختار كل منهم الوزير المختص .

ـ عضو يمثل الجهاز المصرفى يحدده محافظ البنك المركزى .

ـ مستشار ادارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة .

ـ أربعـة أعضاء على الأكثر من ذوى الخبرة بناء على ترشيح وزير التخطيط ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الوزراء .

ومجلس ادارة البنك هو السلطة العليا المهيمنة على شئون ا لبنك وتصريف أموره ووضع السياسة العامة التى يسير عليها وله أن يتخذ من القرارات ما يراه لازما لتحقيق الأهداف التى أنشىء من أجلها وفى اطار الخطة القومية .

● يقـدم وزير التخـطيط لمجلس الشعب تقـريراً سنـوياً عن أعمال البنك خلال السنة المنقضية مشفوعاً بالتقرير السنوى لمجلس الادارة وذلك بعد اقراره من مجلس الوزراء ويقدم التقرير خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية للدولة .

● تعفى جميع عمليات البنك وأرباحه من جميع أنواع الضرائب والرسوم .

● يتـولى الجهـاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات البنك سنويا عن طريق مراقبة حسـابـات تنشـأ لهذا الغرض . ويعهد بمراجعة حسابات البنك سنوياً الى مراقبين للحسابات يعينهما ويحدد أتعابهما البنك المركزى .

الفصل العاشر

الرقابة وتقييم الأداء

أولا - المفهوم العلمى للرقابة .

ثانيا - المفهوم العلمى لتقييم الأداء .

ثالثا - المشكلة الأساسية فى موضوع تقييم الأداء .

رابعا - المفهوم الادارى لعلمية تقييم الأداء .

خامسا - المضمون الحقيقى لعملية تقييم الأداء .

سادسا - نظم المعلومات الادارية وتقييم الأداء .

سابعا - خصائص نظام تقييم الأداء الفعال .

ثامنا - أهم أجهزة الرقابة وتقييم الأداء على الأداء العامة فى مصر .

- الجهاز المركزى للمحاسبات .

الفصل العاشر

الرقابة وتقييم الأداء

تعتبر وظيفة الرقابة وتقييم الأداء من أهم وظائف الادارة العامة بمستوياتها المختلفة ومجالات نشاطها المتعددة . اذ أن كل الجهد المبذول فى التخطيط والاعداد ، والموارد التى توجه للتنفيذ فى مشروعات الانتاج والخدمات تكون كلها بغير طائل ولا عائد اذا لم تتم عملية منتظمة ومستمرة لمتابعتها والتأكد من سلامة التنفيذ وتوافقه مع متطلبات الأداء السليم .

من أجل ذلك كان لوظيفة الرقابة وتقييم الأداء فى تاريخ الادارة العامة شأن كبير ، ويمكن القول أن جانبا أساسيا من أنشطة الحكومة المركزية والأجهزة التابعة لها ينصرف الى عمليات الرقابة والتقييم .

ويعمنها فى هذا الصدد أن نستعرض الأمور الآتية :

أولا - المفهوم العلمى للرقابة :

نقصد بالرقابة Control تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ فى مختلف مجالات النشاط التى تتولى الادارة العامة مسئولياتها ، ومقارنة معدلات التنفيذ ومستوياته بالمعدلات والمستويات المستهدفة فى الخطة الموضوعة ، والكشف عن الانحرافات وتصحيحها ، والعمل على منعها ان أمكن .

يتبين من ذلك أن مفهوم الادارة العلمية عن الرقابة هو ما يطلق عليه بالرقابة المانعة Preventive Control والتى يمكن توضيح عناصرها وأبعادها فى الآتى :

- تحديد الهدف أو الأهداف المطلوب تحقيقها باعتبارها المعدل أو المتوسط الذى يجب أن يصل اليه الأداء سواء من حيث كمية الناتج أو مستوى جودته وفعاليته ، أو من حيث وقت انجازه أو تكلفته .
- تحديد مدى السماح الممكن قبوله عن الهدف المحدد Tolerance باعتباره انحرافا طبيعيا ومتوقعا ولا يمثل وضعا شاذا ينبغى القلق من أجله والعمل على ملافاته .
- تجميع بيانات متكررة ومتدفقة عن التنفيذ الفعلى للعمل أو النشاط موضوع الرقابة ، وتحليل هذه ا لبيانـات لاستنتـاج مؤشرات متجددة فى فترات زمنية متعاقبة ومقارنتها بالمستويات المستهدفة والمقبولة .
- الكشف عن انحرافات التنفيذ الفعلى عن المستهدف (أو الكشف عن الميل أو الاتجاه للانحراف قبل حدوثه فعلا) واجراء الدراسات للبحث عن الأسباب والعوامل المسببة لهذه الانحرافات .
- اتخاذ الاجراءات المناسبة لتصحيح اتجاهات التنفيذ واعادتها الى الخط السليم المتوافق مع التخطيط المعتمد ، أو منع الانحرافات المتوقعة وضمان تدفق التنفيذ بكفاءة .

وبذلك يمكن التعبير عن هدف الرقابة فى أنه الرغبة أن تتطابق النتائج المحققة من النشاط بقدر الامكان مع الأهداف المحددة . لذلك تنطوى عملية الأداء على عناصر ثلاثة هى معايير الأداء ، قياس الأداء الفعلى ، وتصحيح الانحرافات .

وتتم عملية الـرقابة على فترات زمنية متعاقبة ، ومن المفهوم أن تحديد مدة الدورة الرقابية سيختلف بحسب طبيعة النشاط الذى تتم مراقبته .

وتعد تقارير الرقابة وفقا لدرجات مختلفة من التفصيل أو الاجمال بحسب المستوى الادارى الذى ترفع اليه . وبصفة عامة ، فان المستوى الادارى الأعلى فى وحدات الادارة العامة سوف يهتم بالمؤشرات العامة التى تنتجها تقارير الرقابة دون الدخول فى التفاصيل ، بينـما تهتم المستـويات الادارية الأدنى بتفـاصيل الأداء والمعلومـات الكاملة عن أشكال الانحراف عن الأهداف ومسبباتها .

ثانيا - المفهوم العلمى لتقييم الأداء :

يقصد بتقييم الأداء استخدام المنطق وأساليب التقييم الموضوعية للحكم على الانجازات المحققة بعد تنفيذ المشروعات والأنشطة المختلفة .. وهدف التقييم هو التأكد من أن قيمة ما تم انجازه من أعمال ونتائج تزيد عن التكلفة المستغرقة فى الوصول الى هذا الانجاز . من هذا المفهوم نتبين أن عملية التقييم هى فى الأساس تحليل للنفقة والعائد Cost-Benefit Analysis. ونواتج عملية تقييم الأداء هو بمثابة تحديد كفاءة الادارة العامة وفعاليتها . فالادارة العامة تكون على مستوى عال من الكفاءة والفعالية حين تكون قيمة ما تنجزه من أعمال أكثر بكثير من التكاليف والموارد المختلفة التى استخدمت للوصول الى هذه الانجازات .

وليس القصد بالتقييم هو فقط تركيز على الجانب الاقتصادى للانجاز ، بل فى أغلب الأحيان يتضمن التقييم عناصر سياسية واجتماعية مختلفة تسهم فى تحديد القيمة الحقيقية للانجاز . فقد تبدو احدى شركات القطاع العام مثلا خاسرة ماليا وتعتبر بذلك قليلة الكفاءة من وجهة النظر الاقتصادية ، ولكن حين ادخال العوامل السياسية والاجتماعية فى الاعتبار قد تتغير الصورة وتبدو الشركة عالية الكفاءة لنجاحها فى تقديم سلع أو خدمات مطلوبة سياسيا أو اجتماعيا .

ويحتل مفهوم تقييم الأداء أهمية خاصة فى حالة شركات القطاع العام حيث يكون للاعتبارات الاقتصادية دور خاص .

وبرغم الأهمية القصوى لموضوع تقييم الأداء على مستوى المشروع وايجاد مقاييس لقياس أوجه النشاط المختلفة الا أن المحاولات الهادفة الى تحقيق هذه الغاية كانت قليلة وضعيفة الأثر . وقد سادت بعض أنواع المفاهيم الخاطئة والقواعد غير العلمية للتقييم كالاهتمام بحجم الايرادات مثلا أو اتخاذ بعض المعايير المبنية على الحكم الشخصى أساسا للتقييم مثل أسماء المديرين وتاريخهم .

ثالثا - المشكلة الأساسية فى موضوع تقييم الأداء :

ان تعدد مظاهر النشاط لأى مشروع وتباين واختلاف المشاكل التى تتعرض لها الادارة ، يجعل المشكلة الأساسية فى موضوع تقييم الأداء على مستوى المشروع هو اتخاذ

قرار حاسم بالنسبة للسؤال من أين نبدأ عملية التقييم ؟ ما هى نواحى الأداء التى توضع تحت الملاحظة والتحليل ؟ كيف نختار المعايير أو المقاييس الموضوعية لتقييم الأداء ؟

ولاشك أن الوصول الى طريقة محددة ودقيقة لتقييم الأداء فى المشروع ينبغى أن تمر بمراحل متعددة من الدراسة والتجريب حتى نصل إلى طريقة للتقييم تتميز بالصفات الآتية :

- يجب أن تكون طريقة التقييم مرنة بمعنى قابليتها للتطبيق على أنواع مختلفة من المشروعات فى الأنواع المتباينة من الأنشطة
- يجب أن تكون الطريقة شاملة بمعنى أنها توفر صورة واضحة عن موقف المشروع موضوع التقييم .
- يجب أن تعكس الطريقة النواحى الكيفية فى الأداء الى جانب النواحى الكمية .
- يجب أن تعكس خطة أو طريقة التقييم الترابط والتداخل بين الوظائف الادارية المختلفة .

وقد أدخلت فكرة تقييم الأداء على مستوي المشروع فى أواخر عام **١٩٦٢** بالنسبة لشركات القطاع العام حيث بادرت بعض المؤسسات العامة النوعية الى تقرير أنواع من تقييم النشاط داخل شركاتها مثال ذلك المؤسسة الكيماوية . وكان التقرير الذى اتبعته شركاتها ينقسم الى جزأين أساسيين ـ **أولهما** : التقرير الاقتصادى ويتضمن بيانات عامة عن الشركة ، الانتاج ، العمالة ، التسويق ، الاستثمار ، القيمة المضافة وعوائد الملكية ، والصعوبات التى تعترض الوحدة ومقترحات حلها . أما **الجزء الثانى** من التقرير فكان يحتوى على التحليل المالى ويتضمن بيانات عن أوجه الاستثمار ، مصادر التمويل المستخلصة من التحليل المالى للميزانية ، الحسابات الختامية ، وتقارير مراقب الحسابات ومجلس الادارة والجهاز المركزى للمحاسبات .

وفى عام ٦٥/٦٤ أقرت وزارة الصناعة الثقيلة نموذج تقرير سنوى موحد لتقييم مستوى الأداء فى شركات المؤسسات التابعة للوزارة . وذلك النموذج يتشابه كثيرا مع نموذج المؤسسة الكيماوية المشار اليه .

ثم بدأ الجهاز المركزى للمحاسبات فى عام ٦٦/٦٥ يعد نماذج التقرير السنوى الموحد لتقييم الأداء فى الشركات الصناعية . وهذا التقرير مبوب على الشكل التالى :

أولا - البيانات العامة عن الشركة .

ثانيا - التحليل العام للنتائج :

(أ) مدى تحقيق الشركة للأهداف السنوية .

(ب) المؤشرات العامة لنتائج الأعمال .

(جـ) المؤشرات المساعدة .

ثالثا - تقرير المؤسسة عن نتائج أعمال الشركة .

رابعا - التحليل التفصيلى .

ويلاحظ على تلك المحاولات جميعا أنها تركز على الناحية المالية والمحاسبية من نشاط المشروع . وبرغم أهمية التحليل المالى الا أنه ليس كافيا للتدليل على مدى نجاح الادارة فى تحقيق الأهداف المنوطة بها . ويقودنا هذا الى محاولة وضع تعريف لمفهوم تقييم الأداء . ان تقييم الأداء ينطوى على فكرة مقارنة النتائج الفعلية بأهداف معينة سبق الاتفاق عليها ومحاولة التعرف على نواحى القوة أو الضعف فى المشروع من خلال تفسير الفروق الملحوظة بين الناتج الفعلى والهدف المخطط ، اذ تكشف تلك الفروق عن نواحى القوة فى المشروع لتشجيعها وتدعيمها أو نواحى الضعف ونقط الاختناق فى المشروع ومن ثم العمل على تحسينها والتغلب عليها .

ان طبيعة عملية التقييم ترتبط بالنواحى المختلفة من نشاط المشروع وتتطلب أنواعا مختلفة من التحليل بالاضافة الى التحليل المالى للكشف عن كل مصادر الضعف أو القوة فى المشروع والتى لا تفصح عنها النسب المالية وحدها . فكفاءة الأفراد وتحفزهم للعمل أو درجة تناسب مؤهلات العاملين مع أنواع العمل المنوطة بهم لا تكشف عنها البيانات والنسب المالية العادية

نقد الأساليب الشائعة لتقييم الأداء فى الوحدات الاقتصادية :

يشيع استخدام كثير من الأساليب فى محاولة تقييم الأداء الاقتصادى للمشروعات وتنبع أغلب تلك الأساليب من خلفية مالية أو محاسبية . ومن أبرز الأساليب المستخدمة ما يلى :

- **قياس القدرة الربحية للمشروع :** Earning Power وهو أسلوب يستهدف الحكم على مدى كفاءة الادارة فى استخدام رأس المال المتاح لها . وتحسب القوة الربحية بقسمة الايرادات الصافية على القيمة الدفترية لرأس المال .
- **قياس القدرة على النمو :** Growth Power وذلك بتحليل معدل التغير فى رأس المال ومدى التطور الذى اصابه خلال مدة التقييم . ويحسب هذا المقياس بقسمة متوسط القيمة لرأس المال خلال مدة سابقة على قيمة رأس المال الدفترية فى ميزانية فترة جديدة .

ولكن من الواضح أن مقاييس الربحية هذه لا تصلح أساسا صحيحا لتقييم الأداء بالمعنى الذى ذهبنا اليه فى بحثنا الحالى للأسباب الآتية :

- انها تعطى تقييما عاما واجماليا يتسم بالغموض حيث لا يرشد الى مصدر ارتفاع الربحية فى المشروع . بمعنى انه مقياس غامض لا يوضح نقاط الضعف أو القوة فى المشروع .
- ان مقاييس الربحية انما تصف صورة مالية معينة للمشروع وتترك للتقدير الشخصى الحكم على تميزها أو ضعفها .
- ان تقييم الأداء بقياس الربحية انما يعكس قيما تاريخية ومن ثم لا يكون له فائدة تذكر فى ترشيد اتخاذ القرارات والرقابة من أجل توجيه مسارات الأنشطة الجارية بما يحقق أهداف المشروع .

والى جانب نسب الربحية ، تستخدم أيضا مجموعة من النسب المالية الأخرى منها نسب استخدام الأصول ونسب الحالة المالية . وتلك النسب قد تكون بسيطة أى مستخرجة من بيانات قائمة مالية واحدة ، وقد تكون مركبة وهى التى تستخرج من بيانات قوائم مالية متعددة أى أن أحد طرفى النسبة يأتى من الميزانية العمومية مثلا ، فى حين يأتى الطرق الآخر من الحسابات الختامية .

ويعاب على استخدام النسب المالية ما يلى :

- اظهار المركز المالى للمشروع على غير حقيقته من خلال اتخاذ بعض الاجراءات مثل تحسين نسبة التداول عن طريق بيع بعض الأصول الثابتة واستخدام الحصيلة فى تخفيض الخصوم المتداولة . أو زيادة قيمة الاصول المتداولة بحصيلة بيع بعض الاصول الثابتة .
- اتاحة الفرصة للتلاعب حيث يمكن اتخاذ بعض الاجراءات التى تعمل على اظهار صورة غير حقيقية للمركز المالى للمشروع مثل اقتراض مبلغ قبل اقفال الحسابات الختامية والاحتفاظ به فى شكل نقدية اذ يؤدى هذا الى تحسين نسبة التداول على غير أساس .
- اقتصار هذه النسب على تقييم جانب معين من أوجه نشاط المشروع وعدم قدرتها على اظهار آثار عناصر المشروع الانسانية وأوجه النشاط الانتاجى والادارى المختلفة بشكل مباشر وسريع .
- ان النسب المالية لا تستطيع أن تبين آثار الظروف والأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على عمل المشروع ، كما أنها لا تستطيع التمييز بين مصادر الكفاءة والفعالية الذاتية بالمشروع ، وبين مسببات النجاح أو الفشل الخارجية التى لا سلطان للادارة عليها .
- ان النسب المالية بشكل عام لا تقيس الأداء الفعلى لعناصر محددة بعينها فى المشروع ، وانما هى تعكس الآثار المجتمعة والمتراكمة لأنشطة المشروع جميعا خلال فترة زمنية . ومن ثم يصعب جدا الاستناد الى نتائج هذا التقييم كأساس فى اتخاذ القرارات أو رسم السياسات وتعديل مسارات الأنشطة الجارية . مثال ذلك اذا نظرنا الى احدى تلك النسب وهى نسبة $\frac{\text{التكاليف الادارية والتمويلية}}{\text{المبيعات}}$ فأن تغير هذه النسبة ارتفاعا أو انخفاضا قد يكون ناتجا عن تغيرات فى البسط أو المقام أو كليهما ، ولكن بدون تحليل أوفى وأدق لا يمكن للنسبة فى ذاتها أن تكون مؤشرا صادقا للتحسن أو التدهور فى الأداء .
- وأخيرا فان المفاهيم المستخدمة فى تكوين تلك النسب متباينة وغير موحدة ، الأمر الذى ينتج عنه تضارب فى التفسيرات والاحكام التى يمكن التوصل اليها من استقرائها .

مثال ذلك اختلاف مفاهيم الربح أو مفاهيم التكاليف الادارية أو نفقات التسويق الى آخر تلك المفاهيم المحاسبية والاقتصادية .

وبصفة عامة ، فأن أساليب التقييم باستخدام النسب المحاسبية أو المالية لا تمثل فى رأينا أداة كافية لتحقيق الهدف الصحيح لعملية التقييم بمعناها الادارى باعتبارها حلقة فى وظيفة الرقابة الشاملة والنظر اليها على انها عملية اتخاذ قرارات بذاتها .

رابعا - المفهوم الادارى لعملية تقييم الاداء :

من المفيد أن نعطى تعريفا محددا لما نعنيه بتعبير « تقييم الاداء » حيث أن مثل هذا التحديد سوف يسهم فى توضيح الفلسفة الاساسية التى تقوم عليها دراستنا . اننا نعتبر « تقييم الاداء » عملية جزئية فى نطاق نشاط ادارى أوسع وأشمل هو الرقابة الشاملة . فاذا كانت الرقابة الادارية هى « تلك العملية التى تستهدف التحقق من أن ما كان يجب انجازه قد انجز بالفعل ، وتبين متى يحدث الانحراف عن هذا المستهدف (١) فأن « تقييم الأداء اذن هو أداة من أدوات الرقابة الادارية الشاملة » .

وحيث تكون الرقابة الادارية شاملة لكل جوانب وأبعاد التنظيم ، فأن تقييم الأداء بالتالى يجب أن يكون شاملا لكل عمليات ونشاطات المشروع ومنجزاته .

وفى اطار هذا التصور فأن تقييم الأداء يمثل حلقة أساسية فى عملية الادارة المتكاملة باعتباره عنصرا كامنا فى الرقابة الادارية . ويصور الشكل رقم ١٠ / ١ هذه العلاقة (٢) :

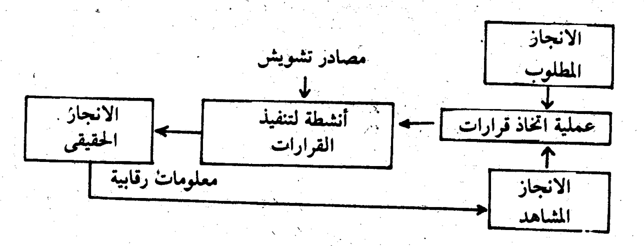
---

(١) يعرف « بونينى » الرقابة الادارية بأنها :

"........ the Process of ensuring that what aught to be done is done and of detecting when it is not done". Bonini, C., Jaedicke, R., and Wagner, H. (eds.), Management Controls.

New Directions in Basic Research. N.Y. McGraw-Hill Book Co., 1964, P. IX.

Contemporary Management: Issues and view points. Engleweed Cliffs., N.Y., Prentice-Hall, Inc., 1974, P. 513.



شـكل رقم ١٠/١

ومن الشكل السابق يمكن استنتاج معلومات هامة عن تقييم الأداء :

- ان العمل الادارى فى المنظمات المختلفة يتبلور فى الأساس على شكل قرارات تجسد الأهداف المرغوبة أو الانجازات المطلوب تحقيقها .
- وتمارس المنظمات أشكالا متنوعة من الأنشطة تعمل على تنفيذ القرارات وتحويلها إلى انجازات فعلية أو حقيقية .
- ولكن هذه الأنشطة تخضع عادة لعمليات تشويش وتحريف صادرة عن مصادر مختلفة بعضها داخل التنظيم وبعضها خارجه ، ولكنها جميعا تعمل على تصوير الانجازات فى غير صورتها الحقيقية فى بعض الاحيان .
- لذلك تصبح المعلومات الرقابية عن تلك الانجازات ضرورة هامة يحتاجها متخذ القرارات ليقيم النجاح أو الفشل الذى تحقق ، ويعتمد على هذا التقييم فى اعادة اتخاذ قرارات جديدة لتصحيح مسار الأنشطة لتأمين الوصول إلى الانجازات المطلوبة .

وعلى ذلك يبين لنا أن الرقابة هى عملية توجيه الأنشطة داخل التنظيم لكى تصل الى هدف محدد ، وان تقييم الأداء هو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الرقابية لكى يتم اتخاذ قرارات جديدة لتصحيح مسارات الأنشطة فى حالة انحرافها ، أو لتأكيد مساراتها الفعلية إذا كانت تتجه فعلا إلى الانجازات المرغوبة . أى أن العملية الرقابية الشاملة ـ بما فيها تقييم الأداء ـ تختص أساسا بوظيفتين : الأولى هي محاولة دفع الأنشطة فى الاتجاهات

المحققة للأهداف ومنعها من الانحراف ، والوظيفة الثانية هي تصحيح مسار الأنشطة . ونحن نميل إلى تخصيص هذه الوظيفة الرقابية الثانية إلى تقييم الأداء .

الخلاصة اذن أن تقييم الاداء هو عملية اتخاذ قرارات بناء على معلومات رقابية لاعادة توجيه مسارات الأنشطة بالمشروع بما يحقق أهدافا محددة من قبل .

خامسا ـ المضمون الحقيقي لعملية تقييم الأداء :

ان الاستنتاج الرئيسي من تحديدنا للمفهوم الاداري لتقييم الأداء هو ضرورة أن تكون عملية التقييم حركية ومستمرة ومصاحبة لتدفق الأنشطة في توافق زمني مناسب يسمح للادارة باكتشاف احتمال انحراف الأداء عن مستوياته المستهدفة ، ومن ثم اتخاذ قرارات لتصحيح مساراته وتأمين الوصول إلى الأهداف المرغوبة ، فالصفة الأولى اذن لنظام تقييم الاداء الاداري هي أن يكون حركيا Dynamic يتابع الاحداث ويلاحقها من ناحية ، كما يستبق التغييرات المستقبلية ويتنبأ بها الأمر الذي يضع الادارة دائما في موقف المعرفة الكاملة نسبيا بكل ما تم وما يجري تنفيذه ، وما يحتمل أنجازه .

من هذا الوصف لنظام تقييم الاداء يتضح لنا أن « المعلومات » هي الاساس في التقييم . وأن جوهره هو تدفق المعلومات وتبادلها وفقا لترتيب وتحديد يتفقان مع خطط النشاط ومجالاته من ناحية ، ومع اهتمامات ومسئوليات متخذي القرارات من ناحية ثانية .

فالمعلومات اذن هي وسيلة الرقابة حيث تأتي إلى متخذي القرارات قياسات للانجازات المحققة فعلا ، ومن ثم توضح لهم أشكال التعديلات اللازمة . وحين تتخذ قرارات التصحيح تعود في شكل معلومات إلى المنفذين لتعمل على حفزهم على تعديل أنماط سلوكهم وتغيير معدلات الأداء حتى تتوافق مع الأهداف المطلوبة .

من ذلك نستطيع الكشف عن الشروط الرئيسية الواجب توفرها لقيام نظام تقييم للأداء وفقا للمفهوم الاداري :

- لابد من انتاج قدر كاف من المعلومات التي تكشف عن الأداء الجاري في نشاط معين أو عملية بذاتها . ولتحقيق هذا الشرط ينبغي وجود جهاز لتتبع الأداء وتسجيل الانجازات المحققة .

- يجب أن يكون هناك معدلات محددة مسبقا لمستوى الأداء المرغوب فى كل مجال أو نشاط .
- يجب أن يتضمن النظام وسيلة للمقارنة بين الأداء الفعلى وبين المعدل المستهدف بحيث يمكن انتاج معلومات تكشف عن الانحرافات .
- لابد من توفر وسيلة (أو وسائل) لنقل المعلومات الناتجة وتداولها بين مراكز اتخاذ القرارات المعنية بسرعة ودقة تتناسب فى كل حالة مع نوع الانحراف ومداه وقيمة التضحية عن استمراره أو تكلفة تصحيحه .
- ان يكون من الممكن اتخاذ قرارات تصحيحية لسد الفجوة أو الثغرة بين الأداء الفعلى وبين المعدل المستهدف .

وفى ضوء التحليل السابق نصل إلى حقيقة أساسية هى أن السرعة فى احداث التعديل هى لب مشكلة تقييم الأداء اذ أن التخلف فى تعديل أو تصحيح الانحرافات يترتب عليه بالضرورة اتساع مدى الانحراف ، وبالتالى فقدان قرارات التصحيح لفاعليتها .

سادسا - نظم المعلومات الادارية وتقييم الأداء :

تعتبر المنظمات على اختلاف أنواعها وتباين مجالات نشاطها أجهزة لانتاج واستخدام المعلومات بالدرجة الأولى . فكل جزء من أجزاء المنظمة يعتبر مصدرا لأنواع معينة من المعلومات ، كما انه يستقبل معلومات أخرى صادرة عن أجزاء المنظمة الأخرى . ويتوقف نجاح المنظمة وكفاءتها إلى حد بعيد على درجة توفر المعلومات السليمة وسهولة تدفقها وانسيابها بين اجزائها ، وفى هذا يقول وينر (١) « ان ما يجمع التنظيم ويحقق تماسكه هو امتلاكه لوسائل الحصول على المعلومات واستخدامها والاحتفاظ بها ثم تداولها » .

ومن الواضح ان المشروعات المختلفة تشترك جميعا فى خاصية امتلاك المعلومات من ناحية وخاصية الاحتياج إلى استخدامها من ناحية أخرى ، ولكن المنظمات تتباين فيما بينها من حيث كفاءة تنظيم استخدام وتداول وحفظ المعلومات وتجديدها .

(1) Wiener, N., Cybernetics. N.y: Wiley and Sons, Inc., 1948, P. 187.

ولقد تطور فى السنوات الأخيرة مفهوم « نظام المعلومات الادارية » أو ما يطلق عليه MIS باعتباره أسلوبا لتجميع وتنسيق البيانات وتنظيم تداولها بين مراكز اتخاذ القرارات فى المشروع بحسب احتياجاتها وفى الأوقات المناسبة لأنواع المشكلات التى تقع فى دائرة اختصاصها .

ان نظام المعلومات الادارية يحقق للمشروع المزايا الآتية :

- تجميع البيانـات التى تحتاجها عمليات التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات عموما من مصادرها المختلفة داخل التنظيم وخارجه .
- تصنيف وترتيب البيانات المتجمعة وازالة ما بها من تعارض أو اختلاف وكذلك تصفيتها مما بها من تكرار وازدواج .
- تحليل البيانات واستنتاج الدلالات والمؤشرات التى تصلح أساسا لاتخاذ القرارات .
- توزيع المعلومات إلى مراكز اتخاذ القرارات بحسب احتياج كل منها .
- الاحتفاظ بالمعلومات وتجديدها باستمرار .

ويشمـل نظام المعلومـات الادارية مجمـوعة من النظم الفرعية تغطى كل جوانب المشروع،وفى مشروع عادى نجد مجموعة النظم الفرعية الآتية :

— نظام المعلومات المالية .
— نظام المعلومات التسويقية .
— نظام المعلومات الانتاجية .
— نظام معلومات العمليات المساعدة (شراء - تخزين - صيانة . . .) .
— نظام معلومات الأفراد .
— نظام معلومات البحوث والتطوير .

ونقطة التركيز التى نريد إبرازها هنا أن نظام المعلومات الادارية المتطور يمكن أن يحقق فى ذات الوقت أهداف نظام تقييم الأداء وذلك اذا حددت الادارة احتياجاتها من المعلومات اللازمة للتقييم وتم تصميم نظام المعلومات بحيث يحتوى تلك المعلومات كذلك فأن القـرارات التصحيحية التى تتخذها الادارة بناء على عملية التقييم سوف تنتقل الى

المنفذين عبر نظام المعلومات بما يضمن السرعة فى سد ثغرات الأداء وعلاج الانحرافات فيه

وبصفة عامة ، فأن نظام المعلومات الادارية يمكنه أن يحقق أهداف تقييم الأداء اذا احتوى على المعلومات الآتية :

- معلومات عن السوق ، وتشمل : معدل تقدم المبيعات ، توزيع المبيعات حسب الأصناف والمناطق والعملاء ، تكلفة المبيعات وغير ذلك من بيانات تستخدم فى مقارنة الأداء التسويقى للمشروع بالنسبة للمبيعات التقديرية .
- معلومات عن الانتاج ، وتشمل : كمية الانتاج ، كمية العمل المباشر ، المواد ، الأجور ، النفقات غير المباشرة ، والمخزون . كذلك فأن المعلومات عن مستويات الجودة ووقت الانتاج تعتبر ضرورية لأغراض التقييم .
- معلومات عن الأفراد ، وتشمل أعداد الأفراد وتوزيعهم على مختلف أوجه النشاط بالمشروع ، وقياس لكفاءتهم فى الأداء . كذلك فأن المعلومات عن التدريب ، الاجازات ، الغياب ، الحوادث ، المنازعات ودورات العمل تعتبر من أساسيات تقييم الأداء فى هذا المجال .
- معلومات عن التمويل ، وتشمل : بيانات عن الربحية ، الايرادات ، النفقات والتدفقات النقدية وتنسب جميعا الى تقديرات الموزانات التخطيطية المختلفة .
- معلومات عن البرامج والخطط والأهداف والبحوث ومدى التقدم فيها .

خصائص نظام تقييم الأداء الفعال :

فى ضوء تحليلنا السابق لمفهوم تقييم الأداء فى العلوم الادارية ، ومدى ارتباطه بنظم المعلومات ، وأخذا فى الاعتبار أوجه القصور فى الأساليب الشائعة لتقييم الأداء باستخدام النسب المالية وغيرها ، يمكن ان نصل إلى تحديد الخصائص الآتية لنظام تقييم الأداء الفعال :

● الشمول : **Comprehensiveness**

فنظام التقييم يجب أن يشمل كل أوجه النشاط بالمشروع سواء الأنشطة الادارية أو الانتاجية المباشرة وغير المباشرة . كذلك يجب أن يغطى النظام كل أجزاء التنظيم ومستوياته لا أن يقتصر على بعضها فقط .

● الوضـــوح : **Clarity**

اذ يجب أن يحتوى النظام على معايير واضحة تمثل مستويات الأداء المستهدف ، وكذلك يجب أن تكون عناصر التقييم ومجالاته وطرق القياس واضحة للمسئولين عن التقييم والمتأثرين به .

● الســـرعة : **Speed**

أن قدرة نظام تقييم الأداء على ملاحقة الانجازات الجارية وتحديد مدى اتفاقها مع المستويات المستهدفة هى القياس الحقيقى لفعاليته . فكلما كانت الفترة الزمنية بين الأداء الفعلى وبين التقييم قصيرة نسبيا ، كلما كان من المستطاع تعديل الأوضاع وتصحيحها . وعلى العكس ، اذا طالت الفترة الزمنية فقدت عملية التقييم الغرض منها وتحولت الى مجرد دراسة للتاريخ لا تسهم كثيرا فى التأثير على الحاضر أو المستقبل .

● التكامل مع العملية الادارية : **Integration**

أن فعـالية نظام التقييم تتوقف الى حد بعيد على مدى تكامله مع نظم التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات . وتقوم فكرة التكامل بين التخطيط والتقييم على أساس أن كل مستوى من الخطط يوفر الأهداف التى تمثل معايير التقييم بالنسبة للعمليات على المستوى الأدنى مباشرة . كما أن التكامل مع اتخاذ القرارات معناه أن تتوفر المعلومات اللازمة للمدير قبل اتخاذ القرار وليس بعده .

ثامنا ـ أهم أجهزة الرقابة وتقييم الأداء على الادارة العامة فى مصر :

يعتبر الجهاز المركزى للمحاسبات أهم الأجهزة الرقابية على أعمال الادارة العامة فى مصر ، وهو المسئول عن متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذا المسئـول عن تقييم أداء وحدات القطاع العام حسب المؤشرات التى نص عليها النظام

المحاسبى الموحد . وقد صدر قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ باصدار قانون الجهاز المركزى للمحاسبات .

الجهاز المركزى للمحاسبات :

الجهاز المركزى للمحاسبات ملحق بمجلس الشعب ويهدف أساساً الى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الانتاجية فى مجال الخدمات والاعمال

ولمجلس الشعب أن يكلف الجهاز المركزى للمحاسبات بفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو أى جهاز تنفيذى أو ادارى أو احدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو احدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية والمنظمات الجماهيرية التى تخضع لاشراف الدولة أو أى مشروع من المشروعات التى تسهم فيها الدولة أو تتولى اعانتها حتى تضمن حد ادنى لارباحها أو أى مشروع يقوم على التزام بمرفق عامة أو أى عملية أو نشاط تقوم به احدى هذه الجهات . ويتولى الجهاز اعداد تقارير خاصة عن المهام التى كلفه بها المجلس متضمنا حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التى تناولها الفحص .

كما يجوز للمجلس أن يكلف الجهاز باعداد تقارير عن نتائج متابعته لتنفيذ الخطة وما تم من تحقيق لأهدافها وأن يطلب منه ابداء الرأى فى تقارير المتابعة التى تعدها وزارة التخطيط .

ولمجلس الشعب ان يطلب موافاته بكافة المعلومات والبيانات والتقارير من الجهاز والمتعلقة بأى نشاط يتولاه طبقا للاختصاصات المخوله له .

كما يقدم الجهاز تقريره عن الحساب الختامى للدولة عن كل سنة مالية إلى مجلس الشعب فى موعد لا يجاوز شهرين من تاريخ ورود هذا الحساب كاملا للجهاز كما يقدم تقاريره الدورية لمجلس الشعب .

ويتولى الجهاز اعداد تقاريره عن نتائج الفحص الذى يجريه لموازنات أو أنشطة المؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها ويبلغها إلى مجلس الشعب .

كما قضى القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٥ بأن يستمر العمل بأحكام القانون ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ باصدار قانون الجهاز المركزى للمحاسبات والقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ فى شأن تنظيم مراقبة حسابات المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والمنشآت التابعة لها وذلك فيما لا يتعارض مع احكام هذا القانون .

وطبقا للقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ فان الجهاز يقوم بمهمتين هما :

١ - الرقابة على أموال الدولة .

٢ - متابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئوليتها الانتاجية .

الرقابة على أموال الدولة :

يباشر الجهاز الاختصاصات التالية :

(أ) مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحيتى الايرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية والمالية تمت طبقا للقواعد العامة لموازنة الخدمات العامة وموازنة الأعمال .

(ب) مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والاعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها .

(جـ) مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين فيما يتعلق بصحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الاضافية وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات .

(د) مراجعة جميع حسابات التسوية من اعانات وعهد وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن أرقامها مقيدة فى الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

(هـ) مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التى عقدتها الدولة وما يقتضيه ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها إلى خزانة الدولة فى حالة الاقتراض وكذا سداد الدولة فى حالة الإقراض .

(و) بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها .

(ز) فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والاهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها وأنظمة العمل التى أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها .

(ح) مراجعة الحساب الختامى لموازنة الدولة (قطاع الخدمات والأعمال) وكذلك الحسابات الختامية لشركات ومنشآت القطاع العام للتعرف على حقيقة المركز المالى وفقا للمبادىء المحاسبية السليمة وابداء الملاحظات بشأن الاخطاء والمخالفات والقصور فى تطبيق القوانين واللوائح .

(ط) مراجعة تقارير مراقبى حسابات الشركات العامة وابداء الملاحظات بشأنها إلى الجمعية العمومية قبل انعقادها بثلاثين يوما على الأقل ويجب على مجلس ادارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها .

وتأكيدا لسلطة الجهاز فقد اعتبر المشرع الأفعال التالية من قبيل المخالفات :

(أ) عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر فى الرد عليها بغير عذر مقبول - ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب الموظف اجابة الغرض منها المماطلة والتسويف .

(ب) التأخر دون مبرر فى ابلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهة الادارية المختصة فى شأن المخالفة التى يبلغ بها الجهاز .

(جـ) عدم موافاة الجهاز بغير عذر مقبول بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق وغيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقا للقانون .

وكذلك فقد أشارت المذكرة الايضاحية لقانون انشاء الجهاز الى أن الجهاز لا يتعارض مع ما نص عليه القانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٦١ بتنظيم مراقبة حسابات الشركات العامة والذى نص على أن تنشأ بكل مؤسسة ادارة تختص بمراقبة حسابات الشركات التى تساهم فيها المؤسسة بما لا يقل عن ٢٥٪ من رأس مالها . فهذه المراقبات تعتبر من نوع الرقابة

الداخلية المعاونة لرئيس المؤسسة ومجلس ادارتها والوزير المشرف عليها ، بينما يقوم الجهاز بالرقابة الخارجية معاونة للسلطة التشريعية .

وكذلك الأمر فى قيام الادارة العامة لحسابات الحكومة والحساب الختامى بالرقابة الداخلية على الوحدات الحسابية فى الايرادات العامة والهيئات العامة والوزارات بالاضافة الى ذلك فقد أشارت المذكرة الايضاحية إلى أن الجهاز المركزى للمحاسبات بشكله الجديد يتطلب تغييرا فى أسلوب عمله فمثلا بدلا من المراجعة الشاملة لكل مستند يكتفى الجهاز بالمراجعة بالعينة وبالتفتيش المفاجىء ، كذلك الحال فى مراجعة القرارات الصادرة فى شئون الموظفين .

متابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء :

يقوم الجهاز بمراجعة تكاليف الأعمال ومكوناتها وما حققته تلك الأعمال من نتائج وأهداف .

وحتى يمكن للجهاز القيام بواجباته الجديدة فان الأمر يقتضى تدعيمه بأنواع من التخصصات غير التى درج ديوان المحاسبة على الاقتصار عليها وهم خريجى الحقوق والتجارة ، اذ يحتاج الوضع الجديد الى تخصصات أخرى هندسية وزراعية واقتصادية وغيرها .

وبطبيعة الحال فقد استلزم الأمر اعادة النظر فى التنظيم الادارى وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٩٤ لسنة ١٩٦٤ بتشكيل الجهاز المركزى للمحاسبات على الوجه التالى :

١ ـ الادارة المركزية للرقابة المالية على الجهاز الادارى للدولة .

٢ ـ الادارة المركزية للرقابة المالية على الهيئات والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام .

٣ ـ الادارة المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء .

٤ ـ الادارة المركزية للمخالفات المالية .

٥ ـ الادارة المركزية للبحوث والعملات .

٦ ـ الأمانة العامة .

الفصل الحادى عشر

ادارة المال العام

أولا - مبادىء واسس الموازنة العامة للدولة .

ثانيا - وظائف الموازنة العامة للدولة .

الفصل الحادى عشر

ادارة المال العام

لقد تطور اهتمام الادارة العامة الحديثة بأمور الاقتصاد والانتاج وأصبحت وحدات الادارة العامة معنية بالاستثمار فى مشروعات التنمية وتدبير التمويل اللازم لها . وبالتالى فقد تنوعت أبواب الانفاق العام ولم تعد قاصرة على أشكال الانفاق التقليدية . كذلك تعددت مصادر ايرادات الدولة وفاقت أرقامها الحدود التقليدية لها .

وبالنظر الى ضخامة حجم الانفاق العام فى مصر ، وكذا صخامة عبء التمويل وضرورة البحث عن موارد للدولة وتنمية الموارد المتاحة ، فقد أصبحت عملية ادارة المال العام من أهم الوظائف التى تقوم بها الادارة العامة .

وتعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية التى يتم من خلالها تنسيق وتوجيه المال العام ايرادا وانفاقا . وقد صدر فى مصر القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة يتضمن المبادىء الأساسية فى هيكل الموازنة واعدادها .

مبادىء واسس الموازنة العامة للدولة(★)

الموازنة العامة للدولة هى البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق اهداف محددة وذلك فى اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة . وتصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يوليو (★ ★) حتى آخر يونيو من كل عام .

(★) قانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ .

(★★) حسب القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ كانت السنة المالية تبدأ من أول يناير ثم تم تعديل موعد بدء السنة المالية إلى أول يوليو اعتباراً من ١٩٨٠/٧/١ .

- **هيكل الموازنة العامة للدولة واسلوب اعدادها :**

ـ تمثل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الادارى ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة وصناديق التمويل الخاصة أى أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء .

ـ تعد الموازنة العامة للدولة على اساس التقسيم الادارى للاجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفى لاوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على اساس البرامج والمشروعات والاعمال .

ـ وتنقسم الموازنة العامة للدولة إلى فرعين من الموازنات :

(أ) الموازنة الجارية .

(ب) الموازنة الرأسمالية .

وتعد موازنة للخزانة العامة يتم فيها عرض نتائج التمويل للموازنات والالتزامات الخاصة بالخزانة العامة وأى اجراءات تتعلق بتحقيق التوازن المالى للموازنة العامة للدولة كما يعرض البيان الخاص بصافى الانفاق العام .

ـ ويتم تبويب الاستخدامات العامة للدولة ومواردها إلى ابواب وتنقسم الاستخدامات إلى الابواب الآتية :

الباب الأول : الأجور .

الباب الثانى : النفقات الجارية والتحويلات الجارية .

الباب الثالث : الاستخدامات الاستثمارية .

الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية .

وتنقسم موارد الموازنة العامة للدولة إلى الأبواب الآتية :

الباب الأول : الايرادات السيادية .

الباب الثانى : الايرادات الجارية والتحويلات الجارية .

الباب الثالث : الايرادات الرأسمالية المتنوعة .

الباب الرابع : القروض والتسهيلات الائتمانية .

- يصدر وزير المالية كل سنة منشوراً يتضمن القواعد التى تتبعها الجهات عند اعداد مشروع موازنتـه وذلك على ضوء الاهداف المخططة المطلوب تحقيقها وفقا للسياسة العامة للدولة وتلتزم كل جهة بتقديم مشروع موازنتها إلى وزارة المالية قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل وتتولى وزارة المالية اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة الذى يتم عرضه على مجلس الوزراء ويحيله رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب فى الموعد المحدد بالدستور .
- إذا لم يصـدر قانـون المـوازنـة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف فى حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة إلى حين اعتمادها .

● **التمويل والصناديق الخاصة :**

- يكون تمويل الاستخدامات الجارية لكل من تقسيمات الموازنة العامة للدولة عن طريق مواردها الجارية كما تخصص الموارد الرأسمالية لكل منها لمقابلة الاستخدامات الرأسمالية .
- يحدد الفائض واعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الادارى للحكومة والهيئات العامة وما فى حكمها سنوياً ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل باعانة العجز .
- يجوز بقـــرار من رئيس الجمهـــورية انشـاء صنـاديق تخصص فيهـا موارد معـين لاستخدامات محددة ويعد للصندوق موازنة خاصة به طبقا لأحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ .

● **تنفيذ الموازنة العامة :**

- يعتـبر صدور قانـون اعتـماد المـوازنـة العامة للدولة ترخيصاً لكل جهة فى حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها فى الأغراض المخصصة من أجلها

اعتباراً من أول السنة المالية وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها ويكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون .

- لا يجوز تجاوز اعتمادات أى باب من الابواب المختلفة أو استخدات نفقات غير واردة بالموازنة الا بعد الرجوع إلى وزارة المالية وموافقة مجلس الشعب وصدور القانون الخاص بذلك . ويجوز اجراء النقل داخل اعتمادات الباب الواحد طبقا للشروط والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية والتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة وقانون الخطة العامة .

- لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروعات غير واردة فى الخطة أو فى الموازنة العامة للدولة يترتب عليها انفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة الا بموافقة مجلس الشعب وفى غير هذه الاحوال تكون التصرفات طبقا للشروط والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية . كما يجب تقديم بيانات خاصة بأسباب عدم تنفيذ ما خطط بالموازنات .

● الحسابات الختامية :

- **يعد الحساب الختامى للدولة عن السنة المالية المنتهية ويشتمل على الاستخدامات والموارد الفعلية موزعة على الأبواب المختلفة للموازنة العامة كما يشتمل على المراكز المالية لحسابات الدولة فى نهاية السنة المالية .**

- **يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بتقديم تقرير عند نتائج مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات العمومية للوحدات الواردة بالموازنة العامة للدولة إلى وزارة المالية وإلى تلك الوحدات خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل ميزانية عمومية أو حساب ختامى . كما يقدم إلى مجلس الشعب تقريره عن الحساب الختامى للموازنات العامة فى موعد اقصاه أحد عشر شهراً من انتهاء السنة المالية .**

وظائف الموازنة العامة للدولة :

يمكن لعملية اعداد الموازنة العامة للدولة أن تصبح أداة هامة للتخطيط والادارة على مختلف مستويات الادارة العامة . ومن ثم فان اعداد الموازنة وتنسيقها ينبغى أن يكون أقرب إلى وظائف التخطيط القومى باعتبار الموازنة البرنامج المالى للخطة القومية .

ومن ثم يمكن تركيز أهم الوظائف التى يجب أن تحققها الموازنة العامة للدولة فى الآتى :

- التأكد من أن الموازنة تعكس تماما أهداف وأولويات الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- التأكيد على أن تحقق الموازنة التوازن بين تقديرات الموارد والاستخدامات .
- التأكد من أن الموازنة تراعى التوازن بين متطلبات الانفاق الجارى من ناحية، وبين متطلبات الانفاق الاستثمارى لمشروعات التنمية من ناحية أخرى .
- أن يتم اعداد الموازنة العامة والموازنات الفرعية أو المستقلة أو الملحقة بطريقة سليمة تتفادى التكرار والازدواج وتسمح بالمقارنة الدقيقة .
- أن تتخذ الموازنة أساسا فى دفع حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بتركيزها على البرامج والمشروعات بدلا من أن تهتم فقط ببنود الانفاق بغض النظر عن ارتباطها ببرامج أو مشروعات محددة .

وتحقيقا للتطوير المستهدف فى موازنة الدولة ، فقد فصلت الموازنة الاستثمارية وأسند تنفيذها إلى بنك الاستثمار القومى ، واقتصرت موازنة الدولة على الانفاق الجارى . وتقوم وزارة المالية باعداد الموازنة العامة بشقيها الجارى والاستثمارى ، بينما تختص وزارة الاقتصاد باعداد الموازنة النقدية (موازنة النقد الأجنبى) .

والجداول التالية توضح الاطار العام للموازنات الجارية والاستثمارية والنقدية كما جاءت فى المشروع المبدئى لها (١) :

---

(١) المصدر : بيان نائب رئيس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية .

جدول رقم ١١/١

اطار مشروع الموازنة الجارية للسنة المالية ٨٥/ ١٩٨٦

البيـــان	موازنة ٨٤/ ٨٥	مشروع ٨٥/ ٨٦	التغير بين مشروع وموازنة ٨٥/ ٨٦
الاستخدامات الجارية			
الأجور			
الدعم			
ق . م			
فوائد الدين العام المحلى والخارجى			
أعباء المعاشات التى تتحملها الخزانة العامة			
مستلزمات سلعية وخدمية			
باقى بنود المصرفات الجارية			
جملة الاستخدامات الجارية			
الايرادات			
الضرائب			
البترول			
قناة السويس			
أخرى			
ضريبة الاستهلاك الترفى			
الجمارك			
الضرائب على الانتاج			
الضرائب العقارية			
فائض البترول			
فائض قناة السويس			
فائض باقى الهيئات الاقتصادية			
حصة الدولة فى أرباح الشركات			
فائض البنك المركزى			
ايرادات الخدمات والمصالح الغير ايرادية			
جملة الايرادات			
الفائض الجارى			

جدول رقم ١١/٢

مشروع موازنة الالتزامات الرأسمالية للسنة المالية ٨٥/ ٨٦

البيـــان	موازنة ٨٤/ ١٩٨٥	مشروع ٨٥/ ١٩٨٦	التغير	الملاحظات
الالتزامات الرأسمالية :				
أقساط الدين العام المحلى				
أقساط الدين العام الخارجى				
قروض لسد عجز جارى الهيئات الاقتصادية				
قروض لتمويل التحويلات الرأسمالية للهيئات الاقتصادية				
مساهمة الخزانة لتمويل التحويلات الرأسمالية للشركات				
أقساط مستحقة والتزامات رأسمالية أخرى				
الجملة				
تمويل الالتزامات الرأسمالية				
واردات القانون ٨٤ الامريكى				
القرض السلعى الامريكى				
تمويل البنك الدولى				
قروض من دول أخرى				
موارد السوق الأوربية				
جملة الموارد الخارجية				
أقساط محصلة وموارد رأسمالية				
باقى الفائض الجارى بعد وديعة بنك الاستثمار				
جملة التمويل				
عجز الالتزامات الرأسمالية				

جـدول رقم ١١/٣

مشروع الموازنة الاستثمارية للسنة المالية ٨٥/ ١٩٨٦

البيــان	٨٤/ ١٩٨٥ موازنـة	مشروع ٨٥/ ١٩٨٦	التغير
الاستخدامات الاستثمارية			
تمويل الموازنة الاستثمارية			
التسهيلات الائتمانية			
التمويل الذاتى			
الأوعية الادخارية			
وديعة الخزانة			
حصة الـ٥٪ سندات للاستثمارات			
قروض تنمية			
جملة الموارد			
عجز الموازنة الاستثمارية			

جدول رقم ١١/ ٤

أطار مشروع الموازنة النقدية

« المبالغ بالمليون جنيه »

	موازنة ٨٤/ ١٩٨٥	مشروع ٨٥/ ١٩٨٦
الموارد :		
صادرات زراعية وصناعية		
بترول خام ومنتجاته		
متحصلات غير منظورة		
جملة الموارد		
الاستخدامات :		
استرداد سلعى :		
استهلاكى		
وسيط		
استثمارى		
دفعات مقدمة		
المدفوعات غير المنظورة :		
جملة		
العجز الجارى (-)		
الالتزامات		
اجمالى العجز (-)		
المواجهـات		
المركز النهـائى		

البيـــان	جهاز إدارى	حكم محلى	هيئات خدمية	٨٣/ ١٩٨٤	٨٢/ ١٩٨٣
	جنيـه	جنيـه	جنيـه	جنيه	جنيـه
أولا ـ الموازنة الجارية :					
(أ) الاستخدامات الجارية :					
الباب الأول :					
ـ الأجـــور	١٢٥٥٦٧٠٤٠٠	١٣٣٠٥٦٧٠٠٠	٣٤٨٧٦٢٦٠٠	٢٩٣٥٠٠٠٠٠٠	٢٤٤٤٠٦٥٩٠٠
الباب الثانى :					
ـ النفقات الجارية والتحويلات الجارية	٦٤٥٨١١٠٢٠٠	٢٥٥٧٠٥٠٠٠	٢٥٤١٤٥١٠٠	٦٩٦٧٩٦٠٣٠٠	٦٣١٠٣٢٨٥٠٠
جملة الاستخدامات الجارية	٧٧١٣٧٨٠٦٠٠	١٥٨٦٢٧٢٠٠٠	٦٠٢٩٠٧٧٠٠	٩٩٠٢٩٦٠٣٠٠	٨١٥٤٣٩٤٤٠٠
(ب) الايرادات الجارية :					
الباب الأول :					
ـ الايرادات السيادية	٦٦٣٣٧١٩٠٠٠	٢٦٧٣٤٦٠٠٠	١٤٦٧٤٤٠٠	٦٩١٥٧٣٩٤٠٠	٥٩٢٣٥٨٢٠٠٠
الباب الثانى :					
ـ الايرادات الجارية والتحويلات الجارية	٢٨٦٥٨٢٨٨٠٠	١٠٤٨٣٧٠٠٠	٩٩٥٥٥١٠٠	٢٠٧٠٢٢٠٩٠٠	٢٧٦٩٤١٢٤٠٠
جملة الايرادات الجارية	٩٤٩٩٥٤٧٨٠٠	٣٧٢١٨٣٠٠٠	١١٤٢٢٩٥٠٠	٩٩٨٥٩٦٠٣٠٠	٨٦٩٩٢٩٩٤٠٠
الفرق الجارى (فائض/ عجز)	١٧٨٥٧٦٧٢٠٠	-١٢١٤٠٨٩٠٠٠	-٤٨٨٦٧٨٢٠٠	٨٣٠٠٠٠٠٠	-٦١٠٠٠٠٠٠

البند					
ثانيا ـ الموازنة الاستثمارية :					
(أ) الاستخدامات الاستثمارية :	٧٤٠٤٨٠٠٠٠	٢٩٧٠٠٠٠٠٠	٥٠٣٣٢٧٠٠٠	١٥٤٠٨٠٧٠٠٠	١٠٧١٦٣٢٠٠٠
*(ب) الايرادات الرأسمالية :					
الباب الثالث :					
ـ الايرادات الرأسمالية المتنوعة	—	—	٦٢١٠٠٠	٦٢١٠٠٠	٥٨١٠٠٠
الباب الرابع :					
ـ القروض والتسهيلات الائتمانية	٢٠٦٩٨٤٠٠٠	٢٢٠٠٠٠٠٠	١١٦٥٣٣٠٠٠	٣٤٥٥١٧٠٠٠	٢٩٨٦٣٩٠٠٠
جملة الايرادات الرأسمالية	٢٠٦٩٨٤٠٠٠	٢٢٠٠٠٠٠٠	١١٧١٥٤٠٠٠	٣٤٦١٣٨٠٠٠	٢٩٩٢٢٠٠٠٠
ـ الفرق في الموازنة العامة	-٥٣٣٤٩٦٠٠٠	-٢٧٥٠٠٠٠٠٠	-٣٨٦١٧٣٠٠٠	-١١٩٤٦٦٩٠٠٠	-١٠٧٢٤١٢٠٠٠
ثالثا ـ موازنة التحويلات الرأسمالية					
الباب الرابع :					
(أ) التحويلات الرأسمالية	١٨٢٣٩٤٥١٥٠	٢٣٥٩٩٠٠٠	٨١٠٥٤٠٠٠	١٩٢٨٥٩٨١٥٠	١٩٥٥٣١٠٣٠
(ب) الايرادات الرأسمالية لتمويل التحويلات					
الباب الثالث :					
ـ الايرادات الرأسمالية المتنوعة	٢٩٧٥٠١٣٥٠	٥٧٨٦٠٠٠	٣٤٣١٠٨٠٠	٣٣٧٥٩٨١٥٠	٣٥٣٨١٠٣٠
الباب الرابع :					
ـ القروض والتسهيلات الائتمانية	٢٧٧٠٠٠٠٠٠	—	—	٢٧٧٠٠٠٠٠٠	٢١٣٧٠٠٠٠
جملة الايرادات الرأسمالية	٥٧٤٥٠١٣٥٠	٥٧٨٦٠٠٠	٣٤٣١٠٨٠٠	٦١٤٥٩٨١٥٠	٥٦٧٥١٠٣٠٠
الفرق في موازنة التحويلات	-١٢٤٩٤٤٣٨٠٠	-١٧٨١٣٠٠٠	-٤٦٧٤٣٢٠٠٠	-١٣١٤٠٠٠٠٠٠	-١٣٨٧٨٠٠٠٠٠

بخلاف مبلغ ١٣٥٨٧٠١٠٠٠ جنيه للهيئات الاقتصادية ، مبلغ ١٤٩٩٩٩٢٠٠٠ جنيه للوحدا الاقتصادية ، مبلغ ٥٠٠٠٠٠ جنيه لاستثمارات بنك الاستثمار القومى لتصبح استثمارات عام ١٩٨٤/٨٣ مبلغ ٤٤٠٠٠٠٠٠٠٠ جنيه .

حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة ، (القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، ١٩٨٣) .

إجمالى الاستخدامات والايرادات
للسـنة المالية ٨٣/ ١٩٨٤



الفصل الثانى عشر

ادارة الوظيفة العامة

أولا - أهم مشكلات ادارة الوظيفة العامة فى مصر .

ثانيا - الملامح العامة لقانون نظام العاملين بالدولة .

ثالثا - الملامح العامة لقانون العاملين بالقطاع العام .

الفصل الثانى عشر
ادارة الوظيفة العامة

أولا ـ أهم مشكلات ادارة الوظيفة العامة فى مصر :

منـذ اتسع نطاق الأعمال التى تقوم بها وحدات الادارة فى مصر وتنوعت مسئولياتها وأنشـطتها ، فقد أصبحت المستخدم الرئيسى للقوى العاملة فى البلاد ، وبالتالى أصبح تنظيم وادارة شئون الوظائف العامة من المهام الرئيسية التى تضطلع بها الادارة العامة ، وأصبحت القواعد والسياسات المتصلة بالتوظف والخدمة المدنية تمثل الأساس الذى تلتزم به مختلف وحدات الادارة المدنية . وقد سارت مصر فى فترة الستينات على أسلوب توحيد وتنميط الأسس والقـواعد الوظيفية بالحكومة والقطاع العام ، ودرجت على اصدار لوائح تنظيم شئون العاملين فى مختلف الوحدات تستند الى قوانين التوظف الأساسية .

وقـد شهدت ادارة الوظيفة العامة فى مصر قدرا هائلا من الاختلال والاضطراب ساعد على تغذيته الالتجاء الى أسلوب توزيع الخريجين من الجامعات والمعاهد على وحدات الادارة العامة بغض النظر عن الاحتياجات الفعلية لها . ويمكن تصوير أهم المشكلات التى واجهت ادارة الوظيفة العامة فى مصر كما يلى :

ـ فى اضطراب الأوضاع الوظيفية وأسبابه :

● طرأت عدة متغـيرات أسـاسية على أوضـاع العمالة فى الحكومة والقطاع العام خلال السنوات القليلة الماضية ترتب عليها اختلالات وتناقضات فى الأوضاع الوظيفية تسهم فى اهدار جانب أساسى من طاقات العاملين فى الشكوى والمطالبة بتعديل وتصحيح أوضاعهم أو مساواتهم ببعض الفئات الأخرى التى حققت مزايا لم تتحقق لهم ، كما تعمل على الاخلال بقواعد التشغيل وعلاقات العمل السليمة .

● ويمكن تركيز أهم مظاهر مشكلات العمالة (من وجهة نظر العاملين) فى الآتى :

— تزايد المطالبات بتطبيق قواعد تصحيح أوضاع العاملين بالحكومة والقطاع العام

— مطالبة فئات جديدة ممن لم ينطبق عليهم القانون ١١ لسنة ١٩٧٥ وغيره من مجالات تصحيح أوضاع العاملين (مثل العسكريين ورجال الشرطة والعاملين بكادرات خاصة وقت صدور القانون) بتطبيق القانون عليهم .

— تعدد الشكاوى من ثغرات فى قرارات الرسوب وقانون الاصلاح الوظيفى بحيث بلغت ٢٣ ثغرة سواء فى القوانين أو فى تطبيقها .

— تعدد المطالبات باضافة مدد أقدمية افتراضية وعلاوات لحملة الشهادات الأقل من المتوسطة ، وتزايد الشكاوى من قرارات التقييم المالى للشهادات التى توقف منحها .

● أما من جانب آخر نجد الآراء الصادرة عن المسئولين سواء فى القطاع العام أو الحكومة تتجه فى اتجاه مخالف كما يلى :

— يشكو القادة الاداريين بالقطاع العام من الاضطراب الوظيفى الذى نشأ عن تطبيق قانون ١١ لسنة ١٩٧٥ وغيره من القرارات المماثلة واختلال الهياكل الوظيفية للشركات والآثار السالبة الناتجة عن ذلك من حيث انتاجية العمل وانضباط العاملين .

— تضخم أعباء الأجور بالنسبة للقطاع العام الأمر الذى انعكس فى مطالبة ملحة من جانب ادارات الشركات لتحريك الأسعار من أجل تعويض تلك الزيادات فى الأجور التى فرضت نتيجة لقانون تصحيح الأوضاع الوظيفية .

— اختلال الهياكل الوظيفية بالوزارات وأجهزة الدولة المختلفة حيث تهدر اجراءات الترقية بالرسوب والاصلاح الوظيفى الأسس الادارية السليمة .

● وفى اطار هذا الاضطراب الواضح فى الأوضاع الوظيفية بالدولة نلحظ أيضا اتجاها لتزايد الأجور والرواتب بالدولة يبدو من استقراء بيانات الموازنة العامة للدولة حيث تبلغ الزيادة المقدرة فى اجمالى الأجور فى موازنة ١٩٨١/١٩٨٢ للحكومة المركزية والمحليات

والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية نسبة ٣٠٪ عما كانت عليه فى ١٩٨٠ بينما تستهدف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٨٢/١٩٨١ زيادة الانتاج المحلى الاجمالى بمعدل ٩ر٩٪ فقط .

من جانب آخر ، فان انتاجية الجنيه أجر فى القطاع العام الصناعى المستهدفة فى عام ١٩٧٨ تبلغ ٠٨٠ر٢ جنيه بينما كانت ١١٠ر٢ جنيه فى ١٩٧٦ ، كما بلغت الزيادة فى الأجور بين عامى ١٩٧٦ و ١٩٧٨ نسبة ٦ر١٨٪ بينما تحققت زيادة فى الدخل الاجمالى نسبتها ١٧٪ فقط .

● يمكن تركيز أهم الأسباب التى نشأت عنها تلك الأوضاع الوظيفية المضطربة فيما يلى :

- الالتجاء الى استخدام فكرة الرسوب الوظيفى منذ ١٩٦٨ وتوالى تطبيق قواعد الرسوب فى السنوات التالية حتى أول مارس ١٩٧٧ حيث صدر قرار رئيس الوزراء رقم ١١٨٢ لسنة ١٩٧٦ والذى يقضى بترقية من تتوافر فيهم شروط الترقية فى الفترة من ١٩٧٦/١٢/٣١ حتى أول مارس ١٩٧٧ طبقا لقواعد الرسوب الوظيفى الصادرة فى سنتى ٧٣ ، ١٩٧٤ .
- الالتجاء إلى الأسلوب الذى اصطلح على تسميته بالاصلاح الوظيفى وذلك بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٥ والذى جدد العمل به فى سنوات تالية ويلاحظ أنه بينما تقضى قرارات الرسوب الوظيفى بالترقية إلى الدرجة التالية لكل من أمضى فى درجته الحالية المدد المقررة بتلك القرارات ، فان قانون تصحيح الأوضاع الوظيفية يتخذ المدد الكلية للخدمة الواردة بالجداول المرافقة له أساسا للترقية مع جواز أن تكون الترقيات لدرجة أو أكثر بشرط ألا تجاوز درجتين فى السنة المالية الواحدة .
- بينما كانت قرارات الرسوب الوظيفى تنطبق على العاملين بالحكومة والهيئات العامة (الخاضعين للقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١) ، فان القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ أنطبق عليهم وعلى العاملين بالقطاع العام (المعاملين بالقانون ٦١ لسنة ١٩٧١) فى ذلك الوقت .
- ان مشكلة خطيرة نتجت عن سماح القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ بجواز ضم مدد خدمة سابقة فى حساب مدد الخدمة الكلية اللازمة للترقية (وقد ترتب على ذلك حالات كثيرة من التلاعب والانحراف بافتعال شهادات خدمة وهمية من جهات غير حكومية والاعتماد عليها فى زيادة الخدمة الكلية ، ومن ثم تحقيق مزايا أكبر) .

- أن سببا رئيسيا لاضطراب الأوضاع الوظيفية يعود إلى الخلط بين الاعتبارات الاقتصادية التى توجب تعديل الأجور للعاملين لمواجهة ارتفاعات الأسعار وزيادة أعباء المعيشة من ناحية ، وبين الاعتبارات الادارية السليمة التى تقصر الترقية من وظيفة الى وظيفة أعلى على من تتوافر لديهم شروط شغل تلك الوظائف وتشترط خلو الوظيفة الأعلى وتوفر المصرف المالى لتمويلها . ولكن نجد أن قرارات الرسوب الوظيفى وكذلك قانون تصحيح الأوضاع الوظيفية تهدر جميعا تلك القاعدة الموضوعية وتجرى بناء عليها ترقيات حتمية استنادا الى اعتبار وحيد وهو الأقدمية وبغض النظر عن توافر اشتراطات شغل الوظائف الأعلى أو الاعتمادات اللازمة للتمويل كذلك تجاوزت بعض قرارات الرسوب الوظيفى فأتاحت الفرصة للترقية الى الدرجة الثانية والأصل أنه تتم الترقية اليها بالاختيار (قرار وزير الخزانة رقم ٣٦٨ لسنة ١٩٧١ فى ١٩٧١/١٢/٢٧) . كذلك فقد امتدت الترقيات بقانون ١١ لسنة ١٩٧٥ الى الدرجة الثانية .

- ولعل من أهم الأسباب التى أسهمت فى اختلال الأوضاع والمعاملات الوظيفية فى مصر هو تطبيق أسلوب تسعير الشهادات الدراسية . وقد تكرس هذا ا لوضع بصدور القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٧ الذى قضى بوضع كل موظف موجود بالخدمة وقت صدوره فى الدرجة المقررة لمؤهله مع احتساب أقدميته فيها من تاريخ التعيين أو الحصول على المؤهل أيهما أقرب . وقد جرت كل القوانين والقرارات المتعلقة بشئون الوظيفة العامة بعد ذلك من الناحية الواقعية على أساس قاعدة تسعير الشهادات حيث نصت بشكل أو آخر على تحديد المستويات المالية والأقدميات لحاملى المؤهلات المختلفة .

- وارتباطا بمشكلة تسعير الشهادات نشأت مشكلة أخرى وهى اختلاف أساس التقيم المالى للمؤهلات المختلفة . ففى حين استندت وزارة التربية والتعليم والتعليم العالى الى الخطط والبرامج التعليمية وعدد ساعات الدراسة المقررة لمنح المؤهل كأساس لتحديد مستواه المالى دون التقيد بعدد السنوات الدراسية ، لجأت بعض القرارات الأخرى الى اتخاذ السنوات الدراسية أو مدة الدراسة النظرية والتدريبية أساسا لتقييم المؤهلات الدراسية (قانون ٥٨ لسنة ١٩٧٢ بتسوية حالة الحاصلين على بعض المؤهلات الدراسية ، القانون ١١ لسنة ١٩٧٥). .

ولا شك أن أسلوب تسعير الشهادات يمثل اهدارا للقيم الادارية الموضوعية حيث يتساوى حملة المؤهل العلمى الواحد فى الأجر بغض النظر عن اختلاف مضمون العمل الذى يقومون به ، كذلك كان دافعا الى التكالب على التعليم الجامعى نظرا للقيمة المالية الأعلى المعطاة للمؤهلات العالية وبالتالى العزوف عن التعليم الفنى . من ناحية أخرى أدى أسلوب تسعير الشهادات الى الضغوط الفئوية التى أنتجت قرارات الرسوب ، والاصلاح الوظيفى حيث يطالب حملة المؤهل الواحد من خريجى نفس الدفعة بالتساوى فى الترقيات رغم اختلاف جهات العمل وأنواع الوظائف التى يشغلونها ، وأكثر من هذا فقد قوى الاتجاه الى معادلة الوظائف والمراتب الوظيفية فى الكادرات الخاصة المختلفة اعتمادا على منطق تساوى المؤهلات العلمية وبغض النظر عن اختلاف الوظائف ذاتها .

- وحيث كان الأساس فى تحديد الأجر هو المؤهل العلمى حقيقة وليس الوظيفة أو ظروف العمل ومطالب التأهيل اللازمة للأداء ، فقد نتجت مفارقات شاذة أدت الى أعمال فكرة البدلات كتعويض لبعض شاغلى وظائف معينة عن عدم تناسب الأجر مع مقتضيات العمل . وقد توسعت الدولة فى استخدام البدلات بحيث أصبحت تشكل عبئا غير قليل .

- ومما ساعد على تفاقم الوضع التجاء الدولة منذ سنوات الى أسلوب تعيين الخريجين بشكل جزافى دون ارتباط بالاحتياجات الحقيقية للعمالة الأمر الذى أدى الى تكدس العاملين وانخفاض الكفاءة العامة لأجهزة الدولة .

- وأخيرا فقد صدرت بعض القرارات السريعة التى هدفت الى تخفيف تكدس العمالة فى القاهرة والاسكندرية بتسهيل نقل العاملين الى مواطنهم الأصلية ، ولكن حدثت تجاوزات فى التطبيق نتج عنها تراكم عمالة زائدة فى بعض المحافظات والتأثير على مواقع الانتاج بسحب أنواع من العمالة الفنية اللازمة لها .

- فى المبادىء الأساسية لسياسة العمالة فى الحكومة والقطاع العام :

- لاشك أن الأمر يحتم ارساء سياسة واضحة المعالم للعمالة فى الحكومة والقطاع العام تكون أساسا لاتخاذ القرارات بما يحقق هدفين رئيسيين :

- توفير المناخ الايجابى الملائم لزيادة فعالية وانتاجية قوى العمل وتحقيق الاستقرار النفسى والاقتصادى لجماهير العاملين .

- إعمال المبادىء الادارية والاقتصادية السليمة بما يهيىء للدولة قوة عاملة منتجة تتناسب والاحتياجات الحقيقية للعمل .

● ووصولا الى هذه السياسة العامة للعمالة والتشغيل فانه من المفيد طرح المبادىء الأساسية الآتية كعناصر للسياسة المستهدفة :

- الامتناع عن أنواع الحلول المؤقتة والمسكنات الجزئية لمشكلات العاملين ، والاتجاه دائما نحو الحلول الموضوعية لتلك المشكلات وتنفيذا لهذا المبدأ فانه لا يجوز العودة مرة أخرى الى أساليب الرسوب أو الاصلاح الوظيفى .

- ضرورة مراعاة الفروق الموضوعية بين العمل فى الحكومة والمحليات ووحدات الخدمات ، وبين العمل فى القطاع العام والوحدات الانتاجية أو الاقتصادية بشكل عام حتى ولو لم تتخذ شكل شركات . وبذلك يجب التمييز دائما بين قواعد ونظم الخدمة المدنية من ناحية ، وبين قواعد ونظم الخدمة فى قطاعات الانتاج والأنشطة الاقتصادية من ناحية أخرى .

- ضرورة التفرقة بين الاعتبارات الاجتماعية والسياسية وما قد تفرضه من منح مكافآت أو مزايا اقتصادية للعاملين ، وبين الاعتبارات الادارية الموضوعية فى شغل الوظائف واحداث التغييرات الوظيفية . وبذلك يجب عدم اتخاذ الرغبة فى تعويض العاملين عن ارتفاع نفقات المعيشة ذريعة لاهدار الهياكل الوظيفية ودورات الخدمة المخططة وفقا لشروط ومواصفات موضوعية .

- انهاء أسلوب تسعير الشهادات والتأكيد على مبدأ تقييم الوظيفة وليس المؤهل العلمى ، وذلك استنادا الى حقيقة أن المؤهل العلمى ما هو الا أحد عناصر التأهيل لشغل وظيفة ما وليس العنصر الوحيد .

- ضرورة أن يعكس الوظيفة كل أبعادها وظروف العمل المحيطة بها بحيث يأتى الراتب المقرر لها شاملا لكل عناصر التعويض ، ومن ثم ينتهى العمل بأسلوب البدلات والرواتب الاضافية .

- تطوير أسلوب تشغيل الخريجين بحيث لا يكون التوظيف الا لمواجهة احتياجات حقيقية وتوجيه فائض الخريجين نحو سوق العمل المحلى أو الخارجى ، ويتطلب

تنفيذ هذا المبدأ مراجعة حقيقية لسياسات ونظم التعليم ، وسياسات ونظم التدريب المهني ، كذلك لابد من إعادة تصميم نظم الأجور بحيث يتم رفع الأجور لأصحاب المهارات والتخصصات الفنية والمهنية بغض النظر عن كونهم حملة المؤهلات المتوسطة أو ما دونها . وبمعنى آخر فانه لو طبقت مفاهيم التوصيف والترتيب السليم للوظائف لأمكن تعديل هيكل الأجور بحيث يحصل أصحاب المؤهلات والخبرات الفنية اللازمة للانتاج على أجور أعلى من خريجى الجامعات من غير التخصصات المهنية المطلوبة بما يقلل من الاندفاع نحو طلب الالتحاق بالجامعات ويعمل على اعادة ترتيب أوضاع سوق العمل بشكل طبيعى .

- وثمة مبدأ هام يجب تأكيده فى سياسات العمالة وهو أن يكون حجم التوظيف وبالتالى شريحة الأجور التى تتحقق فى كل قطاع من قطاعات العمل بالدولة متناسبة مع انتاجية هذا القطاع مقيمة بنسبة اسهامه فى تحقيق الناتج القومى الاجمالى .

- وتأكيدا للمبدأ السابق ، يجب التركيز على ارتباط الأجر بالانتاج ، وبذلك لا تتحقق زيادات فى الأجور سواء على المستوى القومى أو مستوى قطاع من القطاعات الا بالتناسب مع ما يتحقق من زيادات فى الانتاجية (الناتج القومى الاجمالى ومساهمات القطاعات المختلفة فى تحقيقه) .

● ومن أجل أن تصبح السياسة المستهدفة للعمالة فى الدولة حقيقة واقعة ، فان التطبيق السليم لهم يعتمد على دقة وشمول الاحصاءات عن العمالة وسلامة التقديرات للاحتياجات من أنواع العاملين المختلفة . ونشير هنا الى التخلف الواضح فى الاحصاءات الوظيفية . ولابد أيضا من الاشارة الى عدم تكامل وظيفة تخطيط القوى العاملة ، ونقترح هنا ضرورة العمل على تجميع الطاقات والخبرات المتاحة فى كل من وزارة القوى العاملة والتدريب المهنى ، ووزارة التخطيط ، ومعهد التخطيط القومى ، والجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء لتكوين مركز قومى متكامل لتخطيط القوى العاملة ومتابعة تنفيذ مخططات الدولة فى هذا الصدد .

● ومن المفيد الاشارة أيضا الى أهمية التسليم بضرورة قبول درجة من البطالة فى المجتمع دون أن يتناقض ذلك مع هدف العمالة الكاملة . ولابد من التسليم كذلك بأن علاج

البطالة لا يكون إلا بخلق فرص العمل الحقيقية لهم من خلال جهود التنمية الفعالية .

● وأخيرا لابد من التأكيد على خطورة ما درجت عليه الدولة من اجراءات يقصد بها عدم وظائف مستشاري ، أو التعيين بالمجالس القومية المتخصصة وغيرها من الجهات التى يتكدس فيها عشرات من كبار الموظفين (درجات وزير ونائب وزير فى الأساس) وتنشأ حولهم جيوش من العمالة غير المنتجة اضافة الى أبواب الانفاق الأخرى المرتبطة بمكانتهم ووظائفهم الاسمية غير المطلوبة أصلا .

وتأكيدا لأهمية الدور الذى تلعبه الوظيفة العامة فى الادارة العامة ، وتحقيقا للاصلاح المنشود فى هذا المجال الحيوى ، فقد صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة ، والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالقطاع العام .

ويقوم على توجيه أمور الخدمة المدنية الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الذى أنشىء سنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان الموظفين .

قانون الجهاز المركزى للتنظيم والادارة :

مادة ١ : ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ويكون هيئة مستقلة تلحق بالمجلس التنفيذى ويتألف هذا الجهاز من ادارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية ، وتتكون هذه الادارات المركزية من عدد من الادارات العامة يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجهاز .

مادة ٢ : يتولى ادارة الجهاز رئيس يعاونه عدد كاف من الوكلاء والأعضاء ، ويكون للرئيس سلطة الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح والقرارات بالنسبة للعاملين بالجهاز ، وفيما يتعلق بالاشراف الفنى والادارى على سير العمل به ، ويكون للوكلاء سلطات واختصاصات وكلاء الوزارات ، ويعين الرئيس والوكلاء بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض رئيس المجلس التنفيذى ، وتسرى على الوكلاء والأعضاء جميع القواعد بالأحكام المقررة فى شأن أعضاء الرقابة الادارية وفقا لأحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المشار اليه والأحكام المقررة فى شأن أعضاء النيابة الادارية وفقا لأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

مادة ٣ : يكون هدف الجهاز تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات .

مادة ٤ : يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :

(ا) الوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة .

(ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

مادة ٥ : يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية :

١ - اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وابداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها .

٢ - دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣ - تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

٤ - رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والادارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها .

٥ - اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات .

٦ - دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع ابداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها .

٧ - الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ - المشاركة فى تعبئة المجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية فى الخدمة المدنية كما ونوعا وتخطيط تعبئتها وقت الطوارىء .

٩ - رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الأداء .

١٠- ابداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

مادة ٦ : للجهاز فى الجهات التى يباشر اختصاصاته بها ما يلى :

١ - الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

٢ - مراجعة مشروعات انشاء الأجهزة الجديدة واعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل .

٣ - وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة فى هذه الجهات ونشرها عليها للاسترشاد بها فى تنظيمها ووضع ميزانياتها .

٤ - مراجعة مشروعات الميزانيات المشار إليه فى البند ٦ من المادة السابقة قبل عرضها على وزارة الخزانة .

٥ - معاونة ادارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب وتدريب العاملين بها والتفتيش الفنى على أعمالها وارسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات .

٦ - الاشراف على أعمال الأجهزة المركزية لتدريب العاملين وتنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك فى وضع برامج البعثات للعاملين فى مجال التنظيم والادارة .

٧ - أن ينـدب من يرى من العاملين به للتفتيش على هذه الجهات ولاجراء الأبحاث اللازمة والاطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التى يرى لزومها .

٨ - اجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والادارية .

مادة ٧ : للجهاز حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها وطلب البيانات والاحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته .

كما له حق الاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التى تزاول نشاطا مماثلا للافادة من تجاربها وخبراتها .

مادة ٨ : يضع رئيس الجهاز تقريرا وافيا عن أعمال الجهاز وملاحظاته وتوصياته ويرفعه فى نهاية كل عام إلى رئيس المجلس التنفيذى .

مادة ٩ : تسرى على رئيس الجهاز جميع الأحكام الخاصة بالوزراء .

الفصل الثالث عشر

ادارة نظم المعلومات القومية

أولا - الملامح العامة لنظام المعلومات .

ثانيا - جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية .

الفصل الثالث عشر

ادارة نظم المعلومات القومية

تعتبر المعلومات العنصر الأساسى فى تحديد كفاءة الادارة وفعاليتها . ولقد تطورت تكنولوجيا المعلومات تطورا هائلا نتيجة انتشار وتقدم صناعة الحاسبات الالكترونية ووسائل الاتصال الحديثة .

وتدخل المعلومات كقاسم مشترك فى كافة العمليات الادارية سواء فى تحديد الأهداف ، أو التخطيط واتخاذ القرارات ، أو فى عمليات الرقابة وتقييم الأداء . وفى الحقيقة فاننا نستطيع أن نعادل بين عملية تجميع المعلومات واستقراءها وبين عملية الادارة .

وفى الفصل الحالى سنعرض الى أمرين :

- الملامح العامة لنظام المعلومات .
- جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية .

أولا - الملامح العامة لنظام المعلومات :

يمثل نظام المعلومات الاطار المتكامل لتدفق المعلومات من مصادرها المختلفة الى مراكز استخدامها لاتخاذ القرارات . ويتم تصميم نظام المعلومات بطريقة تسمح للمعلومات الناتجة فى جزء من التنظيم بالتدفق الى أجزاء التنظيم الأخرى التى تحتاج اليها وذلك بالشكل وفى التوقيت المناسبين . كذلك يضمن نظام المعلومات الفعال وصول المعلومات من مصادرها خارج التنظيم ولكنها ذات تأثير على عملية اتخاذ القرارات بنفس الشرطين أى تناسب الشكل والتوقيت مع احتياجات متخذ القرارات .

ويمكن أن يكـون نظام المعلومـات شاملا لجميع نشاطات التنظيم وقد يكون فى حالات أخرى نظاما جزئيا حيث يقتصر على بعض النشاطات ، وعلى سبيل المثال يمكن بناء نظام للمعلومات الاقتصادية ، أو نظام للمعلومات الطبية أو نظام للمعلومات المالية . وبنفس المنطق يمكن تصور نظم جزئية للمعلومات على مستوى المشروع كنظام المعلومات التسويقية ، أو معلومات الأفراد .

وتكـون نظم المعلومـات الشاملة ، المتكاملة على درجة من التعقد تحتم استخدام الحاسب الالكترونى ، بينما يمكن اقامة نظم معلومات يدوية اذا كانت جزئية وبسيطة فى طبيعتها .

وتتبلور وظائف نظم المعلومات فى الآتى .

- تجميع البيانات المتعلقة بالنشاط موضع التخطيط أو المتابعة والموارد المستخدمة والظروف والمتغيرات المحيطة ذات التأثير . ويكون التجميع من كافة المصادر ذات العلاقة سواء كانت من داخل التنظيم أو من خارجه وذلك وفقا لخطة محددة تعكس احتياجات مختلف أجزاء النظام من المعلومات .
- تصنيف البيانات المتجمعة طبقا للاحتياجات وبدرجات متفاوتة من التفصيل فى ضوء مجالات الاستخدام المحددة أو المتوقعة .
- تحليل البيانـات لاستخـلاص العـلاقات بينها واستنتاج مؤشرات تدل على اتجاهات الأنشطة ومن ثم تساعد فى رسم الخطط ومتابعة التنفيذ وتقييم الانجازات .
- حفظ المعلومات بطرق تسمح باسترجاعها حين الاحتياج اليها فى وقت قصير وبتكلفة قليلة .
- تجديد البيانـات بحسب التـطورات التى تحدث فى الـظروف والأوضاع الداخلية أو الظروف البيئية المحيطة . ويكون التجديد بالتعديل أو الحذف أو الاضافة .
- توزيع المعلومات والمؤشرات الناتجة على مراكز اتخاذ القرارات وأجزاء التنظيم المختلفة كل بحسب احتياجاته وذلك فى دورية محددة .

ان نجاح نظام للمعلومات يتوقف على أمرين رئيسين هما :

— توافر المعلومات التى ينبنى عليها النظام .

- توافر الأدوات المناسبة لتخزين المعلومات والتعامل معها بالتحليل والتحوير ثم القدرة على استرجاعها حين الحاجة اليها .

وبالاضافة الى هذين المطلبين الأساسيين ، فان مطلبا ثالثا هاما هو توفر القدرة على « ادارة المعلومــات » Information Management . ان كثيرا من التنظيمات لا تنقصها المعلومات ولا تنقصها القدرة على توفير أدوات التعامل فى البيانات مثل الحاسبات الآلية ، ولكن ما ينقصها هو القدرة الخلاقة على ادارة المعلومات باعتبارها أحد الموارد الحيوية للتنظيم والتى لا تقل فى أهميتها وخطورتها عن الأفراد أو الأموال أو الآلات .

ويمكن تصور المنطق العام لنظم المعلومات كالآتى :

- هناك احتياج الى نوع معين من المعلومات Information Need لخدمة غرض من الأغراض .
- تحصر مصادر هذه المعلومات سواء من داخل التنظيم أو خارجه وتحدد طريقة الحصول عليه ودورية ورودها .
- ترسم مجموعة الاجراءات الخاصة باستقبال المعلومات وتسجيلها (تخزينها) على ملف خاص بالحاسب الآلى واجراء العمليات التحليلية المطلوبة من خلال برنامج خاص .
- استخراج المؤشرات أو المعلومات المحللة Output وترتيب توصيلها الى جهة الاستخدام .
- توفير القدرة على استعادة أى نوع من المعلومات المختزنة على الملف فى أى وقت ، كما تتوفر القدرة على استدعاء أى معلومات من ملفات متعددة طبقا للاحتياج .

أبعاد ومكونات نظم المعلومات :

يتكون نظام المعلومات الشامل من عدة نظم فرعية يختص كل منها بالتعامل مع البيانات فى أحد مجالات النشاط الرئيسية ، ثم تتكامل النظم الفرعية جميعا فى نظام شامل بما يسمح بتبادل المعلومات فيما بينها للوصول الى معلومات كاملة عن كل الظواهر والأحداث .

ويتركب كل نظام فرعى من ثلاثة أجزاء هى :

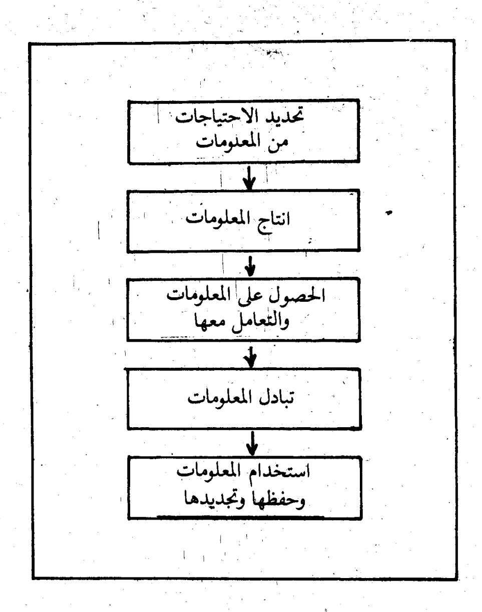
- المدخلات وتمثل البيانات الآتية الى النظام من مصادرها المختلفة ، مثلا فى نظام المعلومات المالية فان بعض المدخلات هى أرقام الميزانية ، ومبالغ الايرادات المحصلة ، والمبالغ المنفقة فى مجالات الانفاق المختلفة ، وفى نظام معلومات شئون الأفراد فان المدخلات تتضمن أسماء العاملين وجنسياتهم وخلفياتهم العلمية وسنوات حصولهم على الشهادات الجامعية والتقديرات التى يحصلون عليها فى تقارير الكفاءة والترقيات والجزاءات وغير ذلك من البيانات المتصلة بشئونهم الوظيفية .
- العمليات أو الأنشطة وهى مجموعة النشاطات التى تبذل من أجل تجميع المدخلات (البيانات) واعدادها للاستخدام بما يتناسب واحتياجات متخذى القرارات . وفيما عدا عمليات تجميع البيانات ، فان باقى العمليات من تصنيف وتحليل وتخزين واسترجاع تتم عن طريق اعداد برامج خاصة للحاسب الآلى حيث تخزن البيانات على ملفات Files خاصة .
- المخرجات ويقصد بها مجموعات التقارير والاحصاءات والنشرات المختلفة التى تحتوى ناتج عمليات التصنيف والتحليل والتجديد ويتم ابلاغها دوريا وفقا لخطة محددة الى مراكز اتخاذ القرارات المختلفة بالجامعة .

اجراءات توفير المعلومات للادارة العامة :

ان المعلومات هى الأساس كما رأينا فى جميع عمليات الادارة العامة الأمر الذى يحتم ضبط وتنظيم توفيرها بما يحقق كفاءة الاستفادة منها ، وبالتالى فان أمر توفير تلك المعلومات لا يمكن أن يترك لعوامل المصادفة وانما يجب اخضاعه لمنطق التخطيط والتنظيم كما يلى :

- يأتى تحديد الاحتياجات من المعلومات فى المقام الأول من الأهمية . فالمخطط أو المسئول عن المتابعة يحتاج لنوعيات معينة من المعلومات تختلف باختلاف مجال التخطيط أو المتابعة ، أو باختلاف المستوى التنظيمى ، أو باختلاف مدى الشمول والتكامل فى نظم التخطيط والمتابعة . من أجل ذلك لابد وأن تحدد المعلومات المطلوبة بدقة كافية لضمان توفيرها من جانب ، ولمراعاة وقت وتكلفة الحصول عليها من جانب آخر .
- تصميم نظام للمعلومات يتضمن عمليات انتاج المعلومات ، وتجميعها والتعامل معها وتداولها وحفظها وتجديدها .

ويصور الشكل التالى مكونات عملية تخطيط المعلومات :



شكل رقم ١٤/١

مكونات تخطيط المعلومات

ان اقامة نظام متكامل وفعال للمعلومات يحتاج الى دراسات شاملة ومتعمقة تتناول التنظيم الادارى ومراكز اتخاذ القرارات وتحليل للسياسات والبرامج والأنشطة المستهدفة .

ثانيا ـ جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية :

تبينت الدولة فى مصر أهمية المعلومات فاتجهت الى تشجيع انشاء وحدات للاحصاء والمعلومات فى مختلف الوزارات والمحافظات ووحدات القطاع العام وغيرها من تقسيمات

الادارة العامة ، وتعنى هذه الادارات بتجميع البيانات وتحليلها وحفظها وتجديدها وانتاج الاحصاءات والمؤشرات عن مختلف أوجه النشاط ، واعداد التقارير والدراسات بحسب ما تطلبه الرئاسات الادارية المختلفة .

ثم كان انشـاء الجهـاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء والذى حل محل مصلحة التعبئة العامة والاحصاء ليكون جهاز المعلومات الأول فى الدولة ، وقد نص قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بانشاء وتنظيم الجهاز على تشكيله كالآتى :

- الادارة المركزية للتعبئة العامة .
- الادارة المركزية للاحصاء .
- الادارة المركزية للتعداد .
- الادارة المركزية للحساب الآلى .
- الادارة المركزية لمتابعة الاحصاءات والتفتيش .
- الأمانة العامة .

ويختص الجهاز بأعمال الاحصاءات والتعدادات التى تحتاجها الدولة ، كما تختص لجانه ووحداته باجراء الدراسات الفنية لبرامج الاحصاء والتعداد التى يتقرر اجرائها والعمل على تنسيق تنفيذ هذه البرامج لمنع الازدواج وتوحيد النتائج والبيانات . ويتولى الجهاز وضع برنامج سنوى للمطبوعات والنشرات والمؤشرات والبيانات الاحصائية اللازمة لمختلف قطاعات الدولة .

المراجع العربية

الدكتور أحمد رشيد	نظرية الادارة العامة دار النهضة العربية ١٩٦٩
الدكتور السيد الهوارى	الادارة العامة بيروت ١٩٦٤
الدكتور حسن توفيق	الادارة العامة دار النهضة العربية ١٩٨٣ ـ ١٩٨٤
الدكتور سليمان الطماوى	مبادىء علم الادارة العامة دار الفكر العربى ١٩٦٩
الدكتور عبد السلام بدوى	الرقابة على المؤسسات العامة مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٥
الأستاذ عبد الغفور يونس	دراسات فى الادارة العامة الدار المصرية للطباعة والنشر ١٩٧١
الدكتور عبد الكريم درويش . . . . والدكتورة ليلى تكلا	أصول الادارة العامة مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٨
الدكتور عبد المنعم فوزى . . . . . والدكتور جميل توفيق	مذكرات فى الادارة العامة مؤسسة المطبوعات الحديثة ١٩٦٠
الدكتور عبد المنعم فوزى . . . . . . والدكتور عادل حسن	الادارة العامة منشأة المعارف ١٩٦٤
الدكتور محمد توفيق رمزى	مذكرات فى الادارة العامة معهد الادارة العامة
الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح . . .	الادارة العامة الدار المصرية الحديثة ١٩٨٠ ـ ١٩٨١

قائمة المحتويات

الموضـــوع **الصـفحة**

رقم الايداع بدار الكتب ٤٦٤٩
الترقيم الدولى ٢ ـ ٠٠ ـ ٧٣٥٤ ـ ٩٧٧

دار غـريب للطـباعة
١٢٠ شارع نوبار (لاظوغلى) القاهرة
ص . ب (٥٨) الدواوين تليفون : ٥٤٢٠٧٩